LA LEY FORAKER

Raíces de la Política Colonial de los Estados Unidos

LYMAN J. GOULD

COLECCIÓN UPREX
EDITORIAL UNIVERSITARIA
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

Primera edición, 1969
Segunda edición, 1975

Traducción a español de
Jorge Luis Morales

Derechos reservados
Universidad de Puerto Rico

Portada de RAFAEL RIVERA ROSA

Depósito Legal: B. 53.180-1974

Printed in Spain *Impreso en España*

Impreso en el complejo de Artes Gráficas MEDINACELI, S. A.
General Sanjurjo 53 - Barcelona-12 (España)

PREFACIO

Al escribir la presente obra no me guió otro afán que el de la fidelidad a los hechos contundentes de la Historia. No podemos, sin embargo, presumir de absolutamente imparciales. La objetividad a ultranza no define al quehacer humano. Cabría aquí la posibilidad de uno u otro prejuicio, inconsciente, al fin, como resultado de mis vivencias. Al efecto, pasé mis primeros años de formación en Puerto Rico, lo que justifica mi simpatía hacia la Isla y su gente. Téngase claro, empero, que al realizar este trabajo embridé los sentimientos y adopté, cuanto me fue posible y de rigor, una actitud francamente científica.

Una obra de esta naturaleza requiere la contribución de personas y entidades varias. Expreso mi gratitud al personal de la Biblioteca Billings de la Universidad de Vermont que tan gentilmente puso a mi disposición muchos de los documentos que consulté. Asimismo al doctor George T. Little, Director del Programa de Estudios No-Occidentales, por una beca de viaje y otras ayudas económicas que me gestionó. Al profesor Joseph E. Kallenbach, de la Universidad de Michigan, le agradezco su crítica perspicaz. Y, sobre todo, ¡cuánto debo a mi esposa!

L. J. G.

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

En 1898 los Estados Unidos entraron en guerra y adquirieron un imperio. Las batallas de la Bahía de Manila y de Santiago tuvieron otras consecuencias además de la destrucción de la flota española. Lanzaron a la república norteamericana a las turbulentas aguas del colonialismo. El Congreso, impelido a la acción por la Guerra Hispanoamericana, resolvió una larga controversia anexando las Islas Hawaiianas. España reconoció las victorias norteamericanas en el campo de batalla cediendo Puerto Rico, Guam y las Islas Filipinas,[1] mientras que al mismo tiempo renunciaba a todo derecho sobre Cuba.[2] De este modo, dentro del

1. "España cede a los Estados Unidos la Isla de Puerto Rico y las demás que están ahora bajo su soberanía en las Indias Occidentales, y la isla de Guam en el Archipiélago de las Marianas o Ladrones." Artículo Dos, Tratado de París, 30 *United States Statutes at Large*, 1755 (1899). "España cede a los Estados Unidos el archipiélago conocido por las Islas Filipinas..." Artículo Tres, *Tratado de París*, Ibid.

2. "España renuncia a todo derecho de soberanía y propiedad sobre Cuba. En atención a que dicha isla, cuando sea evacuada por España, va a ser ocupada por los Estados Unidos, los Estados Unidos mientras dure su ocupación, tomarán sobre sí

breve plazo de un solo año, los Estados Unidos se habían echado encima la carga de un territorio extenso y alejado de sus costas, poblado de gentes de cultura, lengua y tradición política distintas.

Los Estados Unidos, aunque por su origen y tradición eran anticolonialistas, no estaban ajenos al movimiento de expansión territorial. Estimulados emocionalmente por el concepto místico del «Destino Manifiesto»,[3] los norteamericanos pronto se habían extendido allende las fronteras de los trece estados originales. Con la compra de Gadsden en 1853, se establecieron finalmente las fronteras continentales de una nación anclada en dos océanos, Atlántico y Pacífico. El año 1867 fue el de la compra de Alaska y la ocupación de la isla de Midway. Con todo, dentro del marco de referencia norteamericano, expansionismo y colonialismo no eran sinónimos. El colonialismo decididamente no era un factor inherente al expansionismo americano, si por colonialismo se entiende el dominio de un pueblo ocupado por un gobierno metropolitano.

> Dos características conexas marcaron la expansión territorial de los Estados Unidos durante su primer siglo de independencia. Primero, que se realizó por la adquisición, paso a paso, de territorios adyacentes en el continente; segundo, que cada porción de territorio así adquirido era destinada, por ley y de hecho, a convertirse en parte integral de los Estados Unidos, siendo admitida a la Unión de Estados

y cumplirán las obligaciones que por el hecho de ocuparla, les impone el Derecho Internacional, para la protección de vidas y haciendas."

3. Véase el libro de Albert K. Weinberg, *Manifest Destiny* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1935).

con todos los derechos y privilegios de los miembros originales. Así fue de derecho, pues cada tratado de adquisición, desde la compra de Luisiana en 1803 hasta la compra de Gadsden cincuenta años más tarde, prometía tanto la ciudadanía a los habitantes como la incorporación del territorio. Y podía serlo de hecho, porque las regiones así adquiridas estaban tan escasamente pobladas, que no presentaban problemas serios de asimilación de culturas extrañas.»[4]

Toda adquisición de territorio, por compra o conquista, tenía como propósito fundamental el ensanchamiento de los «Estados Unidos». La condición territorial era simplemente un estado jurídico de transición entre la anexión y la incorporación a la Unión como miembro con plenos derechos y «en una base de igualdad» con los estados originales. Este período transitorio, caracterizado por una progresiva autonomía de gobierno, permitía la instalación americana y la aculturación. La práctica simplemente reflejaba los propósitos declarados del «Destino Manifiesto». Hasta los expansionistas que hablaban esperanzados de agregar a Cuba, Santo Domingo, México, Canadá y América Central, imaginaban a dichas regiones como futuros estados. A pesar de las aberraciones de 1867, la adquisición de Alaska y Midway, ni el gobierno ni el pueblo norteamericano habían hollado el sendero del colonialismo.

Las semillas de la conversión del expansionismo al colonialismo fueron sembradas durante el período que siguió a la Guerra Civil. Abonada por los escritos de John Fiske, Josiah Strong, John W.

4. Julius W. Pratt, *America's Colonial Experiment* (New York: Prentice Hall, Inc., 1950), pág. 1.

Burges y Alfred Thayer Mahan, la teoría del colonialismo echó raíces. Impulsados por una variedad de motivos, algunos norteamericanos comenzaron a observar con envidia los florecientes imperios europeos. Era evidente, pensaron, que la talla de una potencia mundial se medía por sus posesiones coloniales. Así creció la convicción de que los Estados Unidos estaban también inevitablemente destinados a «civilizar, cristianizar y comercializar» las regiones ignorantes y retrógradas del mundo. En 1898 germinó la simiente colonial en el Artículo Nueve del Tratado de París: «Los derechos civiles y la condición política de los habitantes naturales de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos se determinarán por el Congreso.»[5] Por primera vez en la historia del expansionismo americano se omitió toda promesa de reconocimiento como estado y otorgamiento de ciudadanía a los nuevos territorios adquiridos.[6]

Sin embargo, el Tratado de París no comprometía a los Estados Unidos al colonialismo. El nuevo imperialismo no carecía de oposición. El Partido Demócrata, aunque se vanagloriaba de su historial expansionista, rechazaba el colonialismo. Ya se habían manifestado disidentes en las filas repu-

5. 30 *United States Statutes at Large*, 1759 (1899). La única garantía dada era la de la libertad de culto, que se encontraba en el Artículo Diez: "Los habitantes de los territorios cuya soberanía España renuncia o cede, tendrán asegurado el libre ejercicio de su religión." *Ibid.*, 1759-1760.

6. Por el tratado de cesión, a los habitantes civilizados de Alaska se les otorgó la ciudadanía norteamericana: "Los habitantes del territorio cedido, según su elección y conservando su lealtad natural, podrán regresar a Rusia dentro de los tres años; pero si prefirieran permanecer en el territorio cedido, ellos, con la excepción de las tribus indígenas no civilizadas, serán admitidos a disfrutar de todos los derechos, ventajas y privilegios de los ciudadanos de los Estados Unidos, y serán mantenidos y protegidos en el libre goce de su libertad, propiedad, y religión." 15 *United States Statutes at Large*, 542 (1867).

blicanas. Ciertos sectores del público habían reaccionado formando organizaciones privadas dedicadas al anti-imperialismo. El único efecto del Tratado de París era librar al Congreso de obligaciones previas; el problema no había sido resuelto sino aplazado. El pueblo norteamericano tenía ante sí aun tres cursos de acción posibles: continuar el expansionismo tradicional; efectuar anexiones provisionales, o adoptar el colonialismo. La decisión en favor del colonialismo se tomó con la aprobación de la Ley Foraker, que establecía un gobierno civil para Puerto Rico.

CAPITULO II

PUERTO RICO: ANTECEDENTES DE LA POLITICA COLONIAL

I. *Herencia política*

El despertar político de Puerto Rico no se materializó sustancialmente hasta el siglo diecinueve. Antes de esa época la Isla nunca poseyó una base económica ni una población suficientes como para justificar otra actividad que la mera lucha por sobrevivir. Durante el período anterior (siglos dieciséis y diecisiete) desempeñaba el papel de avanzada militar del imperio español. Servía de base para preparar nuevas conquistas en tierra firme, y de baluarte contra las acometidas de los indios hostiles y las potenciales europeas.[1] Este papel que

1. "De unas dieciocho agresiones que en el curso de su Historia ha sufrido Puerto Rico a manos de franceses, ingleses y holandeses, ocho de ellas se suceden entre los años 1595 y 1703. De los cuatro grandes ataques contra el puerto y plaza de San Juan ocurridos antes del bombardeo de Sampson el 1898, tres tienen lugar durante los primeros treinta años de ese mismo período." Tomás Blanco, *Prontuario Histórico de Puerto Rico* (San Juan de Puerto Rico: Biblioteca de Autores Puertorriqueños, 1943), págs. 34-35.

desempeñaba la Isla fue el resultado de un pronto agotamiento de sus escasos recursos minerales y una consecuente migración a las colonias más prometedoras.

Con el siglo dieciocho volvió cierta prosperidad y hubo algún progreso. Este fue estimulado por subsidios financieros del tesoro mexicano, reformas monetarias, adelantos en la agricultura, un aumento de la inmigración y un mayor movimiento comercial. Sin embargo, políticamente en los siglos dieciséis, diecisiete y dieciocho no hubo desviación alguna de las normas de la administración española en las Indias. Aun teniendo en cuenta la condición de inferioridad política de Puerto Rico y su vacilante desarrollo económico, se puede decir del régimen español lo que Chapman dijo a propósito de Cuba, que «absolutismo y centralización eran las dos palabras claves del gobierno colonial español.»[2]

El siglo diecinueve marcó un decidido crecimiento económico y político. El primero era atribuible en gran medida a dos factores. Las revoluciones en el continente allegaban capitales y gente en busca de refugio. Al mismo tiempo se liberalizaron las prácticas mercantiles españolas, señaladamente con la Real Cédula de Gracias de 1815, que permitía el comercio con los Estados Unidos y «las colonias extranjeras». Sin embargo, el mayor contraste con los siglos anteriores se hallaba en la lucha emprendida por los puertorriqueños para obtener su autonomía y participar en la elaboración de la política colonial. Esta lucha dependía no solamente de los esfuerzos de los criollos, sino que la afectaba considerablemente el flujo y

2. Charles E. Chapman, *A History of The Cuban Republic* (New York: The Macmillan Company, 1927), pág. 26.

reflujo de pugnas similares en Cuba y España.

Los filósofos franceses y la invasión napoleónica de España encendieron conflagraciones políticas en la Península, que continuaron durante el siglo veinte. Con el establecimiento de las Cortes de Cádiz se precipitó entre liberales y conservadores una lucha que impedía la estabilidad de España, y como corolario, trajo a Puerto Rico períodos de libertad y absolutismo.

El régimen liberal casi invariablemente significaba una concesión de mayores derechos políticos, que se retiraban bajo el régimen conservador.

> «Durante los períodos de gobiernos que a principios del siglo se inspiraron en la doctrina liberal, se creó la representación isleña en las Cortes de la nación; se separó la Intendencia de la Capitanía General, dándole así completo carácter civil; se instauraron los Ayuntamientos electivos; se dispuso la elección de un representante por cada distrito para formar la Diputación Provincial, se reorganizó la administración de justicia. También se efectuó la división de mandos, ejerciéndose la gobernación civil por un jefe político, con entera independencia de la jurisdicción militar. Aunque la mayoría de estas reformas fueron luego derogadas, al variar la orientación nacional, bajo el absolutismo de Fernando VII, quedó siempre un residuo de ellas y sirvieron de fermento a los anhelos de libertad que opondría más tarde resistencia a los poderes otorgados a los gobernadores militares.»[3]

Durante la primera mitad del siglo, la promulgación en la Península de la Constitución de 1812 significó la extensión de las citadas reformas a la

3. Blanco, *op. cit.*, págs. 72-73.

Isla. Aunque los «doceañistas» (partidarios de la Constitución de 1812) cedieron al ala más «radical» del partido, las concesiones solicitadas y obtenidas por los puertorriqueños permanecieron sustancialmente sin cambiar. Estas fueron la participación en las Cortes, una Diputación Provincial (cuerpo local administrativo), los Ayuntamientos Populares (corporaciones municipales electas) y la libertad de censura. Acogidos en los años 1872 y 1881, respectivamente, al primer título de las Constituciones de 1869 y 1876, los criollos adquirieron los derechos naturales de los españoles, según se fijaban en dichos documentos.

Desgraciadamente, los períodos de represión eran de mayor duración, resultando las ganancias efímeras o ilusorias. Un gobierno altamente centralizado, viciado de un fuerte militarismo,[4] satisfacía solamente a los incondicionales (los conservadores locales) por sus métodos. Durante muchos años existió un verdadero «estado de sitio», a medida que los Capitanes Generales ejercían sus funciones conforme a los Decretos Reales de mayo de 1823, que se extendieron ese mismo año a Puerto Rico. Dichos decretos les favorecían «...con las facultades extraordinarias que las ordenanzas militares confieren a los gobernadores de plazas sitiadas.»[5] Las libertades civiles se restringieron,

4. Hubo setenta y cuatro gobernadores españoles de 1700 a 1898, de los cuales solamente tres eran civiles. Cf. la lista de gobernadores en: Estados Unidos, Congreso, Cámara de Representantes, *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899*, 56.º Congreso, Primera Sesión, H. Doc. 2 (Washington: Oficina de Imprenta del Gobierno, 1900), 1, Parte 6 págs. 712-713. Citados en lo sucesivo como *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899*, indicando parte y número de página.

5. Citado en la *Historia de Puerto Rico* de Salvador Brau. (Nueva York: D. Appleton y Compañía, 1904) pág. 242.

como queda manifiesto vivamente en este comentario de Salvador Brau sobre el fracaso de los hacendados al protestar contra el aumento de impuestos en los años 1850-1865:

> «...pero el derecho de petición no podía ejercitarse por más de tres personas sin incurrir en la tacha de sedicioso, y el de reunión, indispensable para establecer un acuerdo, sólo se dejaba practicar libremente en las iglesias y velorios de difuntos. En todo otro caso debía solicitarse permiso, con exposición de motivos, y hasta los bailes y diversiones familiares íntimas se sujetaban a ese requisito.»[6]

El teniente general Miguel de la Torre, Conde de Torrepando, Capitán General en 1837, adoptó otra política, siguiendo en su gobierno el principio de que «*mientras el pueblo se divierta no piensa en conspirar.*»[7] Su gestión fue adecuadamente descrita como «El gobierno de las tres B / Baile, Botella y Baraja».[8]

Por el Artículo Segundo de la Constitución de 1837 y el Título Trece del Artículo Ochenta y Ocho de la Constitución de 1867, las provincias de ultramar habían de ser gobernadas por leyes especiales.[9] Esta concesión fue un arma de doble filo por-

6. *Ibid.*, pág. 250.

7. *Ibid.*, pág. 241.

8. *Ibid.*

9. "Las provincias de ultramar serán gobernadas por leyes especiales." Constitución española de 1837, Segundo Artículo Adicional. "Las provincias de ultramar deberán ser gobernadas por leyes especiales; pero el gobierno está autorizado a aplicarles las leyes promulgadas o que puedan ser promulgadas para la península, con las modificaciones que considere adecuadas, dando cuenta de ello a las cortes." Constitución española de 1876, Título XIII, Artículo 88. El texto (en traducción inglesa) de la Constitución de 1876 puede encontrarse en la oficina de Puerto Rico, *Documents on the Constitutional History of Puerto Rico* (Washington: Oficina de Puerto Rico, sin fecha), págs. 9-21.

que permitía tanto ampliar como restringir las libertades de los puertorriqueños más allá de los límites establecidos por los requisitos constitucionales de la península. Daba lugar a la experimentación, y libraba al gobierno español de cualquier limitación rígida que le impidiese tomar acción en caso de necesidad por un cambio repentino de la situación. Pero generalmente las leyes especiales se utilizaban como medio para mantener algún control sobre los criollos.

> «La doctrina dominante consistía en considerar a Cuba y Puerto Rico no como *colonias*, sino como *provincias ultramarinas*, pero sin aplicar el sistema de la asimilación pura, sino el de leyes especiales. Por ello, aunque en 1878, al conceder a Cuba la ley Municipal, se le devolvió el derecho de elegir diputados, se hizo esto restringiendo el voto más que en la península; y lo mismo ocurrió en Puerto Rico, que desde la Revolución había gozado del sufragio universal. De igual modo (es decir, por lo general, con modificaciones) se aplicaron el Código Penal Español, en 1879; la Legislación Hipotecaria, en 1880; la Constitución de 1876, en 1881; la ley de Enjuiciamiento, en 1885; el Código de Comercio, en 1886, etcétera.» [10]

El hecho de que Cuba y Puerto Rico eran las únicas posesiones que le quedaban a España en las Américas vinculaba su futuro. Debemos recordar que el siglo diecinueve fue una época de inquietud en Cuba, marcada por años de violencia y de guerra. Sin embargo, los puertorriqueños eran menos propensos que los cubanos a levantarse en armas, por tener una tradición de lealtad

10. Rafael Altamira, *Manual de Historia de España* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1946), pág. 499.

a la Madre Patria y preferir los medios pacíficos para exigir una mayor autonomía. No obstante, Puerto Rico no careció de cuartelazos y «gritos»,[11] el más famoso de los cuales fue el Grito de Lares (23 de septiembre de 1868 — el mismo año del Grito de Yara en Cuba). Una «Sección del Partido Revolucionario Cubano», dedicada a la independencia puertorriqueña, se formó en Nueva York el 22 de diciembre de 1895 bajo la dirección de Julio J. Henna. Sin embargo, estos sucesos y movimientos no representaban la voluntad mayoritaria, inclinada más bien a la autonomía que al separatismo. Con todo, la combinación de la fuerza cubana y la insistencia puertorriqueña ejerció tanta presión sobre el gobierno español que éste otorgó la Constitución Autonómica de 1897.

El colonialismo «progresista» español llegó a su apogeo con la Constitución Autonómica de 1897. Sin embargo, antes de que ésta pudiera ponerse en práctica se produjo la invasión norteamericana. El Gobernador General (teniente general Manuel Macías) asumió el poder el 3 de febrero de 1898; el Gabinete insular prestó juramento el 12 de febrero de 1898; se celebraron elecciones para las Cámaras insulares el 27 de marzo de 1898; y el 18 de julio de 1898 se abrió la primera sesión de las Cámaras. Una Cámara de Representantes íntegramente liberal redujo el gabinete de cinco a cuatro secretarios, y eso fue todo lo que hizo. El 25 de julio de 1898 las tropas norteamericanas desembarcaron en Guánica, y el 6 de febrero de 1899 el gobierno autónomo fue formalmente abolido por el mayor general George V. Henry. De tal suerte, no hubo actos de gobierno, ni decisiones judiciales, ni prácticas administrativas, ni formación de cos-

11. Vale decir, "grito de rebelión."

tumbres y usos bajo la constitución autónoma que permitiesen juzgar su valor o interpretar sus cláusulas. Sin embargo, se impone un análisis, aunque limitado al formalismo teórico de la palabra impresa, teniendo en cuenta que este documento sobrevivió al régimen español como símbolo de lo que pudo haber sido y como punto de comparación para medir los esfuerzos norteamericanos.

La relación entre España y Puerto Rico bajo la Constitución Autonómica de 1897 incorporaba muchos rasgos que podrían calificarse categóricamente de «progresistas» dentro del marco de referencia de la autonomía colonial. Descontando por el momento los poderes bastante amplios otorgados al Gobernador General, resulta que Puerto Rico alcanzó una medida de gobierno propio que en algunos aspectos todavía no ha conseguido bajo su actual régimen de Estado Libre Asociado. Los puertorriqueños, en su calidad de ciudadanos españoles, todavía gozaban de los derechos civiles bajo el amparo del Título Uno de la Constitución Española de 1876. Además, no solamente conservaron el derecho de participación en las Cortes españolas,[12] sino que de éste decíase, en el preámbulo al documento de 1897, que no era una ventaja trivial o insignificante:

> «Las Antillas pueden ser completamente autónomas en el más amplio significado de la palabra, y al mismo tiempo tener representación y formar parte del gobierno nacional. De modo que mientras los representantes del pueblo insular manejan en sus cámaras locales, los intereses peculiares y especiales de su país, otros representantes, escogidos por el mismo pueblo asistirán y cooperarán en las Cortes en la for-

12. Constitución Española de 1876, Título XIII, Artículo 88.

mación de las leyes que son el molde en el cual son incorporados y unificados los diversos elementos que forman la nación española... un privilegio encomiado hoy como uno de los más grandes adelantos políticos de nuestros tiempos, por las colonias autónomas inglesas, quienes desean compartir en un Parlamento Imperial, las altas funciones de legisladores y gobernantes del gran Imperio Británico.» [13]

El gobierno nacional gozaba solamente de aquellos poderes que se le reservaban:

«...especial y taxativamente reservados a las Cortes del reino o al Gobierno central, según el presente Decreto o lo que en adelante se dispusiere, con arreglo a lo preceptuado en el artículo 2 adicional.» [14]

Todos los demás poderes fueron asignados a la colonia. Esta atribución de poderes fue reforzada con el procedimiento de enmienda, que sólo permitía enmiendas «en virtud de una ley y a petición del Parlamento insular».[15] Tal vez las disposiciones más «progresistas» eran aquellas que concedían a los isleños prácticamente su autonomía en materia comercial y de tarifas. Los tratados comerciales que afectaban la Isla, se originasen en el gobierno insular o en el metropolitano, debían ser preparados por este último con la cooperación de «Delegados especiales debidamente autorizados por el Gobierno colonial».[16] Cualquier tra-

13. *Autonomic Constitution of 1897, Preamble.* El Texto (Traducción inglesa) puede encontrarse en la Oficina de Puerto Rico, *op. cit.*, págs. 22-46.

14. *Autonomic Constitution of 1897*, Título VI, Artículo 32. (El artículo adicional núm. 2 es una enmienda).

15. *Ibid.*, Artículo Adicional 2 (subrayado nuestro).

16. *Ibid.*, Título VI, Artículo 37.

tado comercial que se hiciera sin la participación del gobierno insular había de ser referido al mismo para su aceptación o no aceptación de sus disposiciones.[17] Estos derechos fueron afianzados al concedérsele al Parlamento insular el control total —en el caso de medidas transitorias que se encontraban en el Artículo Cuarenta— sobre la fijación de las tarifas, comprendidos los impuestos de importación y exportación.[18] Es interesante señalar que los nacionalistas puertorriqueños se han basado en las disposiciones del Artículo Dos Adicional, como también las de los artículos 37 y 38, para sustentar su tesis de que el traspaso de la isla de España a los Estados Unidos por el Tratado de París fue ilegal.[19] Según el preámbulo,

17. *Ibid.*, Título VI, Artículo 38.

18. *Ibid.*, Título VI, Artículo 39. Vale la pena anotar que durante una de las audiencias presididas por el Comisionado Especial Henry K. Carroll, tuvo lugar el siguiente diálogo entre el Comisionado y Manuel F. Rossy, una figura política contemporánea:
"*Doctor Carroll*: ¿Tenía el Parlamento Insular el derecho de fijar los impuestos aduaneros sin referirse a Madrid?
Mr. Rossy. No; ellos no tenían ese poder. Esta era la única excepción a la regla antes mencionada (refcríase a una discusión anterior acerca de los poderes legislativos). La tarifa fue fijada por una comisión designada por España, conjuntamente con otra comisión designada por la isla, que dispusieron y fijaron el programa de tarifas y todo lo demás relacionado con la aduana en Puoto (sic) Rico "Henry K. Carroll. *Report on The Island of Porto Rico: Its Population, Civil Government, Commerce, Industries, Productions, Roads, Tariff, and Currency, with Recommendations* (Washington: Oficina de Imprenta del Gobierno, 1899), pág. 240. En vista de que esto contradice directamente el Artículo 39, supongo que Rossy, aunque contemporáneo a los sucesos, confundió dicho artículo con las disposiciones transitorias que se hallan en el Artículo 40.

19. A título verificativo, véanse los siguientes fragmentos de una carta dirigida a la Primera Reunión de Consulta, de los Ministros de Relaciones Exteriores (Panamá, 1939) por el Comité Cubano Pro Libertad de Patriotas Puertorriqueños el 19 de setiembre de 1939, firmada por Emilio Roig de Leuchsenring como presidente de dicho comité:
"Con el reconocimiento de Autonomía por la Madre Patria, España, Puerto Rico pasó a ser miembro de la familia de nacio-

«tres aspectos importantes» surgieron al «implantar... una Constitución Autónoma», especialmente, «los intereses sagrados de la madre patria», «las aspiraciones, las necesidades, los deseos de las colonias» y el «inmenso e interesante agregado de las naciones creadas, de los intereses desarrollados en el remoto pasado.» Sobre este fondo el documento esencialmente destacaba los poderes y funciones del Gobernador General, de las cámaras insulares y de los Gobiernos municipales y provinciales (lo judicial, con algunas reservas, quedaba en manos del gobierno nacional).[20]

«El gobierno supremo de la colonia se ejercerá por un Gobernador General, nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo de Ministros.»[21] Esta «autoridad suprema», según lo especificaba la Constitución, debía representar a la *Madre Patria,* pues la autonomía no alcanzaba a comprender la rama ejecutiva del nuevo gobierno. Si bien la Constitu-

nes en ejercicio de los atributos esenciales de soberanía. Las relaciones entre ambas naciones se regían por tratados. España no podía modificar la Carta Autonómica «sino en virtud de una ley y a petición del Parlamento Insular»." *"Por la Independencia de Puerto Rico - Por la Libertad de sus Patriotas."* (Publicaciones del Comité Cubano Pro Libertad de Patriotas Puertorriqueños, núm. 1, La Habana: Comité Cubano Pro Libertad de Patriotas Puertorriqueños, diciembre, 1939), pág. 24. Las páginas corresponden a la publicación misma, no a la carta.

"El tratado de París, concertado por Estados Unidos y España, es nulo y sin valor en lo que a Puerto Rico concierne, porque en su negociación no intervinieron plenipotenciarios de Puerto Rico ni fue jamás ratificado por el Parlamento de Puerto Rico. Puerto Rico no era «res in commercium»; como soberano, tal tratado concertado sin su intervención por otros soberanos no le obliga."

"Las fuerzas militares de Estados Unidos derrocaron el Gobierno Autonómico de Puerto Rico, disolvieron el Parlamento Insular, y establecieron un régimen de intervención militar que ha explotado y tiranizado la Nación durante cuarenta y un años."

20. *Autonomic Constitution of 1897,* Título VI, Artículo 34.

21. *Ibid.,* Título VII, Artículo 41.

ción haría referencia a una doble función del Gobernador General, la de representante del gobierno metropolitano y la de jefe ejecutivo del gobierno colonial,[22] era en el primero de dichos papeles que parecía haberse concentrado el poder. Los poderes inherentes al patronato de las Indias,[23] el mando de todas las fuerzas militares y navales de la Isla,[24] la facultad de nombrar empleados de su gabinete,[25] la facultad de indultar,[26] el deber de cuidar por la pronta administración de la justicia colonial[27] y el derecho de comunicarse directamente sobre asuntos de relaciones exteriores con los representantes españoles en toda América,[28] eran complementados por poderes mucho más amplios en alcance y consecuencias. En cuanto a las Cámaras Insulares, el Gobernador General nombraba siete de los quince miembros del Consejo de Administración,[29] y dichos consejeros eran vitalicios.[30] Además del derecho a convocar, suspender y levantar las sesiones de las cámaras insulares, podía *disolver* cualquiera de ellas o ambas, con la condición de volver a reunirlas o renovarlas dentro de tres meses.[31] Al deber de presentar el presupuesto colonial[32] se le añadía el derecho de originar y proponer estatutos coloniales por intermedio de sus secretarios.[33] El poder del veto del Gobernador General no aparece

22. Cf. *Ibid.*, Título IX, Artículos 66 y 67.
23. *Ibid.*, Título VII, Artículo 41.
24. *Ibid.*
25. *Ibid.*, Título VII, Artículo 42.
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*
28. *Ibid.*
29. *Autonomic Constitution of 1897*, Título III, Artículo 5.
30. *Ibid.*, Título III, Artículo 8.
31. *Ibid.*, Título V, Artículo 15.
32. *Ibid.*, Título VI, Artículo 35.
33. *Ibid.*, Título V, Artículo 20.

claramente en la redacción de la Constitución. Este debía sancionar y promulgar las leyes aprobadas por el Parlamento insular,[34] pero la Constitución no indica si ésta era una facultad discrecional, salvo lo que pueda inferirse del término «sanción».

En testimonio presentado ante Henry K. Carroll, Luis Muñoz Rivera, miembro del gobierno civil de ese momento e influyente figura política, declaró categóricamente que el gobernador tenía la facultad del veto.[35] El gobernador también tenía el deber de transmitir al Consejo de Ministros en España, para que éste resolviese aquellas leyes del Parlamento insular que según su criterio excedían sus poderes, infringían los derechos de los ciudadanos o comprometían los intereses de la colonia o la nación.[36] Gozaba de la facultad de suspender el efecto de las resoluciones del gobierno nacional que «en su opinión y en la de sus secretarios considerara... propensas a perjudicar los intereses generales de la nación o los intereses especiales de la Isla.»[37]

En muchos aspectos el poder de mayor alcance del Gobernador General derivaba como corolario de su deber de cuidar el orden y la seguridad de la colonia. De una manera que recuerda las prácticas del «estado de sitio» en la península y en las repúblicas latinoamericanas, se le concedía la autoridad para suspender ciertos derechos civiles

34. *Ibid.*, Título V, Artículo 24, y Título VII, Artículo 43.

35. *Dr. Carroll*: "¿Estaban ellos sujetos a algún poder de veto?" *Mr. Rivera*: "Sí, el Gobernador General tenía el derecho de vetar aquellos estatutos aprobados por las cámaras que requerían su sanción para adquirir carácter ejecutivo. La oportunidad de ejercer este derecho de veto nunca llegó, porque la primera legislatura fue disuelta inmediatamente después de ser convocadas debido a la guerra." Carroll, *op. cit.*, pág. 232.

36. *Autonomic Constitution of 1897*, Título VII, Artículo 43.

37. *Ibid.*, Título VII, Artículo 42.

conferidos por el Artículo Uno de la Constitución Nacional.[38] Estas eran las garantías de procedimiento, más las libertades de palabra, de prensa, de asamblea, de asociación y de petición. Esta autoridad era reforzada al permitírsele «tomar todas las medidas que considerase necesarias para conservar la paz dentro del territoio que se le había confiado y la seguridad fuera del mismo»,[39] consultando o no a sus secretarios. Su posición era la de un ejecutivo muy fuerte y responsable ante la madre patria, de la cual él era representante.

Aunque el Preámbulo declaraba la decidida intención de establecer el sistema parlamentario («...en la aplicación, sin reserva, ambigüedad, o doble sentido, del sistema parlamentario»),[40] su funcionamiento en la práctica debe inferirse de disposiciones dispersas. Estas dan la impresión, no de un sistema de perfiles como en los prototipos ingleses o franceses, sino más bien de un sistema «semiparlamentario» como el adoptado por varias de las repúblicas latinoamericanas. Al poder ejecutivo, aunque responsable a través de su gabinete, se le dejó una amplia esfera discrecional que podría anular en los momentos críticos el concepto de responsabilidad. El Gobernador General ni era una figura decorativa ni quedaba rigurosamente limitado en el ejercicio efectivo de sus poderes ejecutivos.

Se debe recordar la dualidad de funciones: el Gobernador General como representante de la nación y el Gobernador General como representante de la colonia. Las órdenes ejecutivas del Gobernador General, «*actuando como representante y jefe*

38. *Ibid.*
39. *Ibid.*, Cf. Título VII, Artículo 51.
40. *Ibid.*, *Preámbulo.*

de la colonia» (por consiguiente, implícitamente queda excluido su papel de representante de la Madre Patria), requerían el refrendo de un secretario del gabinete, quien, en consecuencia, se hacía responsable de dichas órdenes.[41] Como ya queda dicho, la legislación colonial que se originaba en la rama ejecutiva pasaba por el gabinete.[42] El control del gabinete sobre el Gobernador General en su papel de representante de la Madre Patria, se formulaba en una terminología («con la ayuda de sus secretarios», «su opinión y la de sus secretarios», «él escuchará el consejo de sus secretarios», etc.) que sugiere control de carácter asesor más bien que absoluto sobre el ejecutivo.[43] Aún así había casos en que el Gobernador General «tendría que obrar solo.»[44] En las audiencias ante el comisionado Carroll, tanto Luis Muñoz Rivera como Manuel F. Rossy hicieron una descripción del Gobernador General en la cual éste aparecía rigurosa y decididamente restringido por el gabinete.[45]

41. *Ibid.*, Título VII, Artículo 44 (subrayado nuestro).

42. *Ibid.*, Título V, Artículo 20.

43. Cf. *Ibid.*, Título VII, Artículo 42.

44. *Ibid.*, Título VII, Artículo 51.

45. *Mr. Rivera*: "Ningún acto del Gobernador era válido a menos que uno de los secretarios le sumara su consentimiento, es decir, debía tener la aprobación de por lo menos uno de los secretarios, y a la vez los secretarios no podían decretar ninguna medida sin la aprobación del Gobernador..." *Carroll, op. cit.*, página, 232.

Dr. Carroll: "¿Podría darnos una descripción general resumiendo los deberes y poderes del Gobernador General bajo su sistema autonómico?"

Mr. Rossy: "La teoría de sus deberes y poderes bajo ese sistema era como sigue: él era una especie de rey constitucional, de acuerdo al sistema europeo, porque por sí solo no revestía poderes de gobierno. Los secretarios gobernaban en sus respectivos departamentos, y cualquier ley promulgada por el Gobernador, para que adquiriese fuerza legal, debía tener el consentimiento de sus secretarios, los cuales se hacían responsables personalmente por su gobierno al Parlamento insular".

"El sistema entero es muy semejante al sistema de parlamento

Cualquier discrepancia aparente puede ser resuelta recordando el ya mencionado doble papel del Gobernador General, quien estaba limitado en uno y no en el otro.

El gabinete mismo constituía un vínculo directo entre el Gobernador General y las cámaras insulares, por cuanto los secretarios del gabinete podían ser miembros de una u otra cámara, participar en los debates de las mismas y votar en la cámara a la cual pertenecían.[46] En cuanto a la responsabilidad del gabinete, al Gobernador General se le concedió el poder de «designar *sin* restricción los funcionarios de su gabinete»,[47] como también al presidente del gabinete,[48] a quien no se le daban prerrogativas constitucionales especiales. A esto se añadía una franca declaración en el sentido de que el Gobernador General tenía poder «para nombrar y destituir, sin restricción, a los secretarios de su gabinete.»[49] Declarábase asimismo que «los secretarios del gabinete serán responsables ante el parlamento insular,[50] el cual también podía

constitucional adoptado por los países europeos..." *Ibid.*, pág. 240. Con todo, en mi lectura de la constitución descubrí muchas disposiciones (ya citadas) que hacían del Gobernador General cualquier cosa menos un "rey constitucional". Carroll mismo declaró que "se verá que las reformas concedidas por este decreto autonómico eran, en el texto, considerables, retirándole al Gobernador General poderes que éste había ejercido sin discusión y otorgándoselos al pueblo, a quien nunca se le había permitido participar en el gobierno de su país. *Si en la práctica hubiese resultado ser liberal no es tan seguro. El Gobierno invariablemente discriminaba contra los puertorriqueños en favor de los españoles, y también se debe recordar que el modo como se administran las leyes españolas no siempre coincide con su letra*". *Ibid.*, pág. 16 (subrayado nuestro).

46. *Autonomic Constitution of 1897*, Título VII, Artículo 46. Cf. Título III, Artículo 10, y Título IV, Artículo 14.

47. *Ibid.*, Título VII, Artículo 42 (subrayado nuestro).

48. *Ibid.*, Título VII, Artículo 45.

49. *Ibid.*, Título VII, Artículo 43 (subrayado nuestro).

50. *Ibid.*, Título VII, Artículo 47.

ampliar o restringir el gabinete en número, como también el alcance de cada departamento ejecutivo.[51] Las cámaras insulares tenían autoridad para hacer cumplir la responsabilidad de los secretarios del ejecutivo, quienes serían juzgados por el Consejo cuando fuesen acusados por la Cámara de Representantes.[52] El sistema mencionado era reforzado por las instrucciones que se hallan en las disposiciones transitorias, según las cuales una vez que las cámaras insulares se hallan constituido, el Gobernador General inmediatamente nombrará... aquellos (secretarios del gabinete) que, en su opinión, representan más completamente las mayorías en la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración.[53] En resumen, se trataba de un intento de establecer un sistema parlamentario —un intento destinado a naufragar en los tradicionales escollos hispánicos de la renuencia a restringir el poder ejecutivo.

Para completar esta descripción (un análisis de los gobiernos provinciales y municipales no es esencial para este estudio), es necesario volver a considerar la legislatura insular. En cuanto a su estructura, las cámaras insulares se componían de un Consejo de Administración (de quince miembros, siete de los cuales eran miembros designados y vitalicios y los restantes indirectamente elegidos por términos escalonados de cinco años),[54] y una Cámara de Representantes (directamente elegidos por sufragio universal del cual gozaban todos los varones mayores de veinticinco años).[55]

51. *Ibid.*, Título VII, Artículo 45.
52. *Ibid.*, Título V, Artículo 29.
53. *Ibid.*, Provisiones transitorias, Artículo 1.
54. *Ibid.*, Título III, Artículos 5 y 8, Cf. Carroll, *op. cit.*, página 232.
55. Carroll, *op. cit.*, pág. 232.

La intención evidente era darle al Consejo de Administración una base «aristocrática» o «semiaristocrática», mientras la Cámara de Representantes sería el cuerpo «popular» compensatorio. Conforme a la tradición, era necesario el acuerdo de ambas cámaras para estatuir una ley.[56] Cada una gozaba de ciertas prerrogativas especiales; la Cámara de Representantes iniciaba las disposiciones relativas a los impuestos y el crédito público, y podía residenciar al ejecutivo,[57] mientras el Consejo de Administración juzgaba dicha acusación.[58] Los legisladores gozaban de las inmunidades normales excepto cuando el legislador admitiese ser «el autor de cualquier artículo, libro, folletos, o material impreso en donde la sedición militar es citada o invocada, o el Gobernador General es insultado y calumniado, o la soberanía nacional es atacada.»[59]

El poder legislativo general en materia colonial había sido conferido a las Cámaras insulares conjuntamente con el Gobernador General.[60] Este, tanto como cualquiera de las cámaras tenía el derecho de iniciar estatutos coloniales. Como ya se mencionó, los poderes de las Cámaras insulares estaban limitados solamente por aquellos «especial y taxativamente reservados a las Cortes del reino o al Gobierno central como aquí se provee, o sería estipulado de aquí en adelante.»[61] La enumeración del «poder para legislar sobre todas las materias y asuntos concernientes a los Ministerios de Justicia, Interior, Tesorero, Obras Públicas, Educación

56. *Autonomic Constitution of 1897*, Título V, Artículo 23.
57. *Ibid.*, Título V, Artículos 21 y 29.
58. *Ibid.*, Título V, Artículo 29.
59. *Ibid.*, Título V, Artículos 25, 26 y 27.
60. *Ibid.*, Título II, Artículo 3.
61. *Ibid.*, Título VI, Artículo 32.

y Agricultura»[62] fue ampliada por la declaración de que ella no presuponía cualquier limitación de su poder para legislar sobre otros asuntos.[63] A la Legislatura se le concedió el poder exclusivo de elaborar el presupuesto local. Este, sin embargo, fue dividido en dos secciones, una que trataba de las rentas que se necesitaban para sufragar los gastos de la soberanía, y la segunda parte... las rentas y gastos estimados para el mantenimiento de la administración colonial.[64] El primero debía votarse en primer lugar,[65] determinando las Cortes del reino la naturaleza y la cantidad de dichos «gastos de soberanía.»[66] Entre los poderes y deberes misceláneos de las cámaras insulares se contaban: tomar juramento al Gobernador General,[67] el derecho de residenciar y juzgar los secretarios del ejecutivo,[68] el derecho de hacer peticiones al Gobierno Nacional,[69] y el deber de poner en vigor algunas leyes nacionales.[70] Para completar la descripción del poder legislativo, es interesante señalar que los conflictos ejecutivo-legislativos habían de ser resueltos por decisión judicial.[71]

El análisis anterior representa una breve historia política de la isla bajo el dominio español. ¿Qué «base» le da la historia al gobierno local? La conclusión obvia es que la principal herencia fue la falta de experiencia en el gobierno propio. Los puertorriqueños nunca han podido señalar ningún

62. *Ibid.*
63. *Ibid.*
64. *Ibid.*, Título VI, Artículo 35.
65. *Ibid.*
66. *Ibid.*, Título VI, Artículo 36.
67. *Ibid.*, Título V, Artículo 29.
68. *Ibid.*
69. *Ibid.*
70. *Ibid.*, Título VI, Artículo 33.
71. *Ibid.*, Título IX, Artículos 66 y 67.

período largo durante el cual ellos dirigieran sus propios asuntos políticos.

> «Se podría decir, sin temor a contradicción, que los puertorriqueños han tenido escasa oportunidad de demostrar su capacidad, y la experiencia que pudieron haber obtenido en el gobierno de ciudades y en puestos públicos inferiores la acumularon bajo un sistema que no era el más apropiado para la formación de funcionarios eficientes, independientes, imparciales y honrados.» [72]

El deseo existía, por lo menos durante el siglo diecinueve, pero nunca fue cumplido. Por esta falta de preparación en el gobierno propio, el Congreso de los Estados Unidos no encontró en la isla una reserva de experiencias pasadas que sirviera de base. Ello podría considerarse como una ventaja dudosa si el propósito principal del Gobierno de los Estados Unidos fuera establecer un «colonialismo americano», porque habría menos usos y tradiciones como obstáculos a eliminar. Sin embargo, como más adelante la política norteamericana en Puerto Rico evolucionó hacia la loable meta del gobierno propio, dicha situación creó un problema cuya magnitud fue puesta de relieve claramente desde temprano por Eugenio María de Hostos:

> «Por lo mismo que nosotros hemos sido educados fuera de esos principios, no estamos en aptitud de comprender los saludables efectos que han tenido que producir allí donde esos principios son tan naturales como el aire que todos respiran.

72. Carroll, *op. cit.*, pág. 56.

Pues es claro: el que respira en una buena atmósfera tiene buenos pulmones, y los tiene enfermos el que respira en mala atmósfera.

Por tanto, si han nacido respirando derechos, claro es y los norteamericanos practicarán del modo más sano el gobierno que han fundado en cuantos derechos naturales tiene el hombre... Y viceversa, si hemos nacido respirando despotismo, claro es también que nosotros practicaremos admirablemente el régimen contraderecho en que nacimos.

Así lo estamos viendo, a pesar del cambio de españoles por americanos, pues éstos no han podido todavía influir tanto que los aprendices de instituciones americanas se olviden del gobierno y la administración a la española.

Así habrá de suceder por algún tiempo, aun después de establecido el gobierno civil, puesto que los principios no hacen el milagro de ordenar de repente a las sociedades desordenadas.» [73]

El problema tenía otros aspectos inmediatos. Aunque sin preparación para ejercer el gobierno propio, el puertorriqueño constantemente se esforzó por lograrlo. Esta lucha pareció ser coronada por el éxito en 1897, pero el triunfo militar de los norteamericanos la anuló. Si el Congreso de los Estados Unidos quería seguir manteniendo el supuesto de que la condición territorial no era sino una etapa de transición hasta el oportuno reconocimiento de Puerto Rico como estado, entonces la ocupación norteamericana traería consigo la evolución política del país a su total madurez. Si, por el contrario, el Congreso decidiera lanzarse al «co-

73. E. M. de Hostos, *Madre Isla* (Campaña política por Puerto Rico, 1898-1903), Vol. V de las *Obras Completas*. 22 vols. La Habana, Cuba: Cultural, S. A. (1939), pág. 176.

lonialismo», los puertorriqueños quedarían decepcionados en el orden político, lo cual podría engendrar rencor y hostilidad a menos que fuesen diplomática y diestramente manejados por la nueva «Madre Patria.»

II. *Herencia económica y social*

La estructura socio-económica de Puerto Rico al iniciarse el siglo ciertamente no justificaba los entusiastas planes de ciertos «expansionistas comerciales» de la época.[74] Como resultó tan evidente en el caso de la herencia política, el legado significaba problemas más bien que ganancias inmediatas para la nueva «madre patria.» Su recientemente adquirida posesión fue descrita como sigue:

> «Un país donde más de la mitad de la población está constantemente al borde de la inanición o pasa hambre; donde el obrero, cuando tiene empleo, es remunerado apenas de veinte a treinta y cinco centavos (de dólar) por día; donde miles y miles no pueden conseguir trabajo a ningún precio; donde solamente el diez o quince por ciento de los habitantes es capaz de leer y escribir; donde las normas comunes de moralidad pública son en gran parte ignoradas; donde la mitad de los niños son ilegítimos; donde, por último, se han empleado las funciones del gobierno para desalentar, reprimir, o impedir la iniciativa, y la gente no conoce más deber u obligación que el de obedecer las órdenes de las clases gobernantes...»[75]

74. Véase Julius W. Pratt, *Expansionists of 1898, The Acquisition of Hawaii and the Spanish Islands* (Baltimore: The John Hopkins Press, 1936). Chap. VII.

75. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899,* Part. 6, pág. 496.

Esta descripción, salvo la conclusión que se refiere a la «moralidad pública», era un buen esbozo de las condiciones prevalecientes en la Isla. Ciertamente, los Estados Unidos no habrían de cosechar beneficios inmediatos.

La población de Puerto Rico, de acuerdo al censo de 10 de noviembre de 1899, era de 953,243 habitantes (472,261 varones y 490,982 mujeres) de los cuales 589,246 estaban catalogados como «blancos», 59,390 como «negros», 304,352 como «mestizos», y 75 como «chinos.»[76] De fundamental importancia por sus consecuencias para el futuro era el constante y substancial aumento de la población

76. Estados Unidos, Departamento de Guerra, Oficina del director del Censo de Puerto Rico, *Report on the Censuses of Porto Rico. 1899* (Washington: Oficina de Imprenta del Gobierno, 1900), páginas 164-165. Bajo el régimen español, se hacían censos, pero su exactitud no es de confiar. "Es tal vez el primer censo fidedigno (el de 1899) que jamás se haya hecho aquí. De cualquier modo es fuera de duda el más aproximadamente exacto, y por mucho de mayor alcance". Congreso, Senado de Estados Unidos, *First Annual Report of Charles H. Allen, Governor of Porto Rico, covering the period from May 1, 1900 to May 1, 1901*, 57.º Congreso, 1.ª sesión, S. Doc. 79 (Washington: Oficina de Imprenta del Gobierno, 1901), pág. 33. Citado de aquí en adelante como *First Annual Report of Charles H. Allen, Governor of Porto Rico*. Los datos para el censo de 1897 o bien no estaban disponibles o bien no se hallaban enteramente recopilados, con el resultado de que el censo de 1887 es el último censo español usado con fines comparativos, aunque hay referencias al otro en varios informes contemporáneos. Cayetano Coll y Toste da la cifra 894,302 para 1897. Cayetano Coll y Toste, *Reseña del Estado Social, Económico e Industrial de la Isla de Puerto Rico al tomar posesión de ella los Estados Unidos* (Puerto Rico: "Imprenta de la correspondencia." 1899), pág. 6. La traducción inglesa de su informe corrige dicho total dando la cifra 899,394. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year ended June 30, 1899*. Parte 6, pág. 705. Cf. también Ibíd., pág. 634 donde figura la cifra 899,439. En realidad, la exactitud fidedigna de las cifras del censo no es esencial debido a que este análisis solamente intenta describir el cuadro general, y para tal fin las fuentes de información españolas son suficientes.

durante el siglo diecinueve.[77] De la población aborigen si algo quedó fue muy poco. Por lo tanto, la «conquista» redujo los conflictos culturales que podía tener que afrontar Estados Unidos a sólo uno entre los angloamericanos y los hispanoamericanos. Como era de esperar, la población era casi enteramente católica, pero en la tradición latinoamericana.[78]

Aunque no habían análisis específicos de la estructura de clases *per se* en las consideraciones contemporáneas, Puerto Rico mostraba algunas características comunes de Latinoamérica. Ciertamente existía la división normal entre los *peninsulares* (españoles de nacimiento) y los criollos, no solamente en el gobierno sino también en el clero.

77. *Población en cada censo.*

1765	44,883	1846	447,914
1775	70,250	1860	583,308
1800	155,426	1877	731,648
1815	220,892	1887	798,565
1832	330,051	1899	953,243

Estados Unidos, Departamento de Guerra, Oficina del Director del Censo de Puerto Rico, *op. cit.*, pág. 40.

78. Puerto Rico todavía es predominantemente católico, lo que sin duda significa una gran desilusión para los "expansionistas religiosos". Véase Pratt, *Expansionists of 1898*, cap. VIII. El problema de la Iglesia Católica fue característico entre los variados problemas creados por el cambio de soberanía. El gobierno español había, por Decreto Real de 1858, abolido los diezmos y las primicias, y prohibido los honorarios por la administración de los sacramentos, substituyéndolos por consiguiente por un subsidio del Estado para el clero. La llegada de los norteamericanos naturalmente puso fin a este subsidio y dejó al clero católico sin medios de sustento, particularmente en vista de que los puertorriqueños no estaban acostumbrados a un sistema de contribuciones voluntarias; que se registraran la propiedades de la Iglesia. Como resultado, muchas municipalidades, que habían financiado parcial o totalmente la construcción de las iglesias, reclamaron la propiedad de los edificios eclesiásticos contra el derecho de la Iglesia, fundado solamente en el uso.

«La historia de la isla desde el principio de este siglo es notable solamente en razón de la formación de un tipo distinto de español puertorriqueño, opuesto al español peninsular, en cuanto el último ha recibido todos los favores de manos del gobierno metropolitano, mientras el primero ha sido casi completamente excluido de la participación en la administración de la Isla.» [79]

«El clero era casi en su totalidad español; había muy pocos nativos en el sacerdocio. Criados y educados en España, los miembros del clero en su mayoría no gozaban de la simpatía de los funcionarios municipales, que eran mayormente puertorriqueños, y como había cierta hostilidad entre puertorriqueños y españoles, y los sacerdotes eran pagados por el gobierno y se entendía que simpatizaban completamente con él, ellos en realidad no establecían un contacto íntimo con muchos de los naturales de la isla en sus parroquias. Al final de la guerra una cantidad de sacerdotes, incluyendo el Obispo, regresaron a España.» [80]

Esta división fue resuelta por la Guerra Hispanoamericana y el subsiguiente retorno de muchos peninsulares a España.

Aunque Puerto Rico es típico del patrón latinoamericano, en cuanto a que carece de una fuerte clase media, y a pesar de una predominante población rural, en la isla no se sufrió de la obligación de trabajar por deudas; ni existía una clase de hacendados grande y poderosa.

Sin embargo, esto no significaba la falta de una numerosa clase social baja, que vivía en la pobreza y en condiciones subnormales.

79. Carroll, *op. cit.*, pág. 14.

80. *Ibid.*, pág. 28.

«Pertenecen a la clase corrientemente llamada de los peones. Esta palabra, en la América española, bajo las leyes antiguas define a una persona que debe servir a su acreedor hasta que la deuda sea saldada. Aunque esas leyes han caducado, las condiciones de esta pobre gente permanecen casi igual que antes. Tanta es su pobreza que siempre están en deuda con los propietarios o comerciantes. Viven en chozas hechas de varas y postes cubiertas por un techo pajizo de hojas de palma. Una familia de doce puede estar amontonada en un cuarto, muchas veces con sólo un piso de tierra. Tienen pocos alimentos que merezcan el nombre y solamente las más escasas ropas, mientras los niños menores de 7 u 8 años de edad están a menudo completamente desnudos. Unos pocos poseen un machete o un azadón, pero la mayoría carece de todo bien terrenal. Su comida consiste de fruta, y si ganan un jornal, a ella se agrega un poco de arroz y bacalao.»[81]

«Aquellos que dependen de su jornal para su sustento constituyen la gran mayoría de la gente. Las fuentes de empleo no son numerosas...»

«La casa del obrero es muy pequeña y muy pobre. En los distritos rurales por lo común está constituida de hojas de palma, hojas de cañas de azúcar, u otras fibras vegetales. Está sostenida por cuatro postes, levantándose de uno a tres pies del suelo. El piso es muy desigual, y lejos de ser unido. Generalmente tiene tres habitaciones, algunas veces solamente dos. Estos cuartos por lo regular miden 6 por 7 u 8 por 10 pies... Casi no se ven muebles. Una olla sirve de especie de cocina portátil. En ella, con un poco de carbón o leña, se cocina lo que haga falta.

81. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year ended June 30, 1899*, parte 6, pág. 493. Se debe observar que el General Davis parecía mostrar una falta de generosidad y comprensión hacia los puertorriqueños.

Algunas veces se ve un catre plegadizo, sin colchón ni almohada, y apenas cubierto. Otras veces un saco o dos suspendidos del techo hacen las veces de hamaca. Estas casas a menudo son ocupadas por familias de cinco o más... A modo de sillas, un par de cajones cumplen su función, y en cuanto a mesas, no todo el mundo puede comprar una. En los barrios pobres de las ciudades las casas están, muchas veces hechas de pedazos de cajones viejos o tablas que han servido antes para algún otro fin.»[82]

Un supuesto factor compensatorio era la leyenda del «paraíso tropical.» De acuerdo con esta teoría, la riqueza del suelo era tal que dedicando poco tiempo y capital los pobladores siempre podrían arreglárselas para subsistir de frutos y otros productos alimenticios que tan fácilmente se cultivaban en la Isla.[83] Sea como sea, Estados Unidos heredó un problema social y económico de prime-

82. Carroll, *op. cit.*, págs. 48-49.

83. Lo siguiente es característico: "La naturaleza ha sido tan pródiga con esta gente y ha exigido tan poco en cambio que el problema de vivir ha estado exento de aquellas terribles angustias que se apoderan del espíritu de los trabajadores de otros climas y por su inexorable rigor estimulan esas virtudes de economía, industria, y perseverancia en las que se funda tanto la prosperidad individual como la nacional. En un clima en el cual la temperatura varía de 70 a 85 grados día y noche, semana tras semana, que exige sólo ropas ligeras y un techo significa protección contra el sol tropical más bien que contra los cambios climatológicos; donde un hombre puede recostarse en una hamaca, y coger un guineo con una mano mientras desentierra una batata con el pie, es fácil ceder a la tentación de la ociosidad con sus inevitables consecuencias". *First Annual Report of Charles H. Allen, Governor of Porto Rico*, pág. 98. Para ver interesantes exposiciones anteriores de esta idea consúltense los relatos resumidos del Mariscal de Campo Alexander O'Reilly (1765), de Fray Iñigo Abbad (1778), y del Coronel George D. Flinter (1834) en el *Annual Report of the War Department for the Fiscal Year ended in June 30, 1900*, 56.º Congreso, Cámara de Representantes, 2.ª Sesión, H. Doc. 2 (Washington; Oficina de Imprenta del Gobierno, 1902), Parte 13, págs. 87-91.

ra magnitud, un problema que hoy queda aún sin resolver enteramente. El problema se complicó por las condiciones antihigiénicas que prevalecían, y, a pesar del medio ambiente por naturaleza saludable, la anemia, la tuberculosis, la disentería, y la malaria que azotaban la población.

Este «muestrario de horrores» se completaba con lo que pasaba por ser un sistema educativo.[84] Tómense las cifras proporcionadas por el censo de 1899,[85] las citadas por Coll y Toste para 1897.[86] o las de 1860, que según el comisionado Carroll, eran las últimas disponibles dejadas por el régimen español,[87] el cuadro resultante es funda-

84. Para una historia de la educación bajo el régimen español véase: Senado, Congreso de los Estados Unidos, *Education in Porto Rico*, 56.º Congreso, 1ra. Sesión, S. Doc. 363, págs. 108-142. Citado de aquí en adelante como *Education in Porto Rico.*

85. *Habitantes de Puerto Rico*

	Cantidad	*Porcentaje*
Con educación superior	5,045	0.5
Capaces de leer, pero sin educación superior	138,427	14.5
Capaces de leer, pero incapaces de escribir	15,380	1.6
Incapaces de leer	792,984	83.2
No declarado	1,407	0.2
Total	953,243	100.00

Estados Unidos, Departamento de Guerra, Oficina del Director del Censo de Puerto Rico, *op. cit.*, pág. 73.

86. Por Instrucción (diciembre 31 de 1897)

Saben leer y escribir		120,868
o sea, por ciento	13.52	
Saben leer solamente		38,316
o sea, por ciento	4.28	
No saben leer ni escribir		735,118
o sea, por ciento	82.20	
Número total de habitantes		894,302

Coll y Toste, *op. cit.*, pág. 370.

87. "El último censo no da cifras sobre alfabetismo y analfabetismo excepto para ciertos distritos. No hay cifras más recientes que las del censo de 1860, cuando la población era de 583,181. De este número 51,250 sabían leer y escribir y 531,931 eran analfabetos. Más del 90 por ciento no sabía leer." Carroll, *op. cit.*, pág. 33.

mentalmente el mismo. La mayoría de la población era analfabeta, y carecía hasta de los más fundamentales elementos de una educación académica. Ya sea deliberadamente o, lo que es más probable, por la indiferencia,[88] a la población se la dejó desprovista en el campo de la educación. A pesar de los notables esfuerzos de pioneros como Rufo Manuel Fernández, José Julián Acosta y Baldorioty de Castro, según el censo de 1899 al final del año escolar de 1897 había 525 escuelas públicas a las que asistían 21,773 alumnos, dejando a 286,630 niños de edad escolar fuera de la escuela.[89]

Además, según Coll y Toste:

> «Había Juntas Locales de Instrucción Pública en cada pueblo; en la Capital un Instituto de 2.ª enseñanza con 14 profesores y cinco empleados subalternos; una Escuela Normal Superior de Maestros con doce profesores y dos empleados subalternos; una Escuela Normal Superior de Maestros con diez profesores.» [90]

Aún estas cifras no revelan lo peor de la situación. Las instalaciones y equipos disponibles eran deficientes por su naturaleza.

> «El sistema de escuelas públicas era anticuado, y parecía que se hacían pocas mejoras. En

88. La responsabilidad por la deficiencia de las instalaciones educativas recaía tanto sobre los criollos como sobre los españoles. Los naturales o bien ignoraban los proyectos de reforma propuestos por muchos gobernadores, como también por líderes locales como la Sociedad Económica de Amigos del País, o bien no los ponían en ejecución.

89. Estados Unidos, Departamento de Guerra, Oficina del Director del Censo de Puerto Rico, *op. cit.*, pág. 72. Sin embargo: "En la isla había 497 escuelas, a las que concurrían 7,157 niñas y 15,108 varones, que hacen un total de 22,265 alumnos". Cayetano Coll y Toste, *op. cit.*, pág. 6.

90. Cayetano Coll y Toste, *op. cit.*, pág. 5.

la práctica era decididamente inferior e insuficiente. Se prestaba la mayor atención, naturalmente, a las escuelas urbanas, y éstas eran inadecuadas en casi todos los aspectos. Se prestaba menor atención a las escuelas en los distritos rurales, donde las dificultades eran muy grandes. Algo se hacía por los niños, pero muy poco por las niñas... Las escuelas tenían su asiento en cuartos alquilados, generalmente inapropiados para tal fin. Sólo media docena de ellas ocupaban edificios públicos. El espacio, la luz, la ventilación, los muebles, los enseres y materiales educativos jamás eran adecuados, los alrededores no eran los convenientes y las condiciones eran antihigiénicas.»[91]

Admitido el axioma de que un pueblo educado es el fundamento de un régimen democrático, la gran masa de los puertorriqueños estaba dolorosamente necesitada de ayuda. Añádase a esto la inevitable introducción del sistema político y jurídico anglosajón, como también la tentativa de imponer la lengua inglesa, con todas sus consecuencias culturales, y resulta un problema mayúsculo que tenía que resolver el Congreso. Y, hay que repetirlo, ¿sobre qué base había de obrar el Congreso?

«La proporción de los habitantes de aquí que saben leer y escribir español probablemente no pasa actualmente del 12 por ciento, y el número de naturales capaces de leer y escribir inglés probablemente no pasa de un décimo de uno por ciento.»[92]

La economía de la Isla no traía alivio alguno desde el punto de vista de una tierra cuyo poten-

91. Carroll, *op. cit.*, pág. 32.
92. *Education in Porto Rico*, pág. 3.

cial todavía no se había explotado. En esto también existía una analogía notable con la situación general latinoamericana. Aparte del daño causado por el huracán del 8 de agosto de 1899,[93] que desde una perspectiva histórica fue relativamente pasajero, los problemas de la isla brotaban esencialmente del hecho de que había sido pasada por alto por la revolución industrial y solamente ligeramente tocada por la revolución agrícola. Industria había poca o ninguna, quedando a la agricultura la tarea de mantener la economía puertorriqueña. El café, el azúcar y el tabaco formaban la base de la economía, en ese orden. Todos los peligros de un sistema de monocultivo estaban al acecho. El establecimiento de una tarifa aduanera, un cambio en el precio mundial, o un desastre natural podían provocar el resquebrajamiento y acaso el derrumbe total de la estructura.

> «...Cada vez que las cosechas de café, azúcar y tabaco son destruidas por huracanes, que visitan la isla tres o cuatro veces por siglo, o rinden escasos beneficios debido a los precios bajos, las masas corren el peligro de pasar hambre, llegando a un estado de inanición, no inmediatamente, lo cual es difícilmente posible en una tierra donde los frutos naturales son tan abundantes, sino lentamente: la inanición que gra-

93. "La zozobra reinante aumentó con el terrible huracán que barrió toda la isla el 8 de agosto de 1899, seguido por una lluvia torrencial y una gran marejada en la costa sur. El resultado de este desastre fue la pérdida de unas 3,000 vidas, la destrucción de centrales azucareras, casas, carreteras, puentes, y cosechas en pie. La siembra principal de la isla es el café, y dos tercios de la cosecha de café del año fueron destruidos. Más de 100,000 personas quedaron absolutamente desamparadas, sin hogar ni alimento ni medios de obtenerlos, y al mismo tiempo los medios de comunicación quedaron destruidos, de modo que era muy difícil el acceso a los desamparados". *Annual Reports of the War Department for Fiscal Year ended June 30, 1899*, parte 1, pág. 17.

dualmente consume las fuerzas, debilita la voluntad, y prepara el camino para las enfermedades.» [94]

El azúcar, que pronto había de ser *la cosecha*, fue cultivado bajo una economía esclavista hasta 1873 (fecha de la emancipación). A fines de siglo, el cultivo del azúcar exhibía dos deficiencias notorias: una falta de capital disponible, y el uso de métodos de producción anacrónicos. Pero el hecho más importante era que Puerto Rico tenía que *importar* sus alimentos básicos, por cuanto la tierra cultivable se reservaba para las cosechas comerciales. Esto era una situación explosiva en la isla, en lo tocante a la agricultura, pronta a estallar cuando se encendiese a causa de alguno de los peligros mencionados. El problema no era facilitado por las condiciones prevalecientes en materia de transporte y comunicaciones.

«Puerto Rico tiene un sistema postal y telegráfico barato y bastante eficiente, ambos bajo la dirección del gobierno; pero sus carreteras, con pocas excepciones, eran malas, y sus ferrocarriles incompletos y no del todo satisfactorios.» [95]

«En la mayoría de los puertos, las instalaciones para el embarque y desembarque de mercancías son de carácter primitivo. No hay muelle ni aun para barcos pequeños. Los pasajeros tienen que vadear, o ser cargados sobre los hombros por los barqueros.» [96]

Basta describir estos problemas socio-económicos para mostrar sus dimensiones. Era enteramen-

94. Carroll, *op. cit.*, pág. 43.
95. *Ibid.*, pág. 38.
96. *Ibid.*, pág. 41.

te evidente que por el Tratado de París, Estados Unidos había adquirido con Puerto Rico una colonia cuyo valor (si tenía alguno) para la metrópoli surgiría en proporción directa al tiempo, esfuerzos y dinero invertidos. Pero aún más significativo era el marco de referencia dentro del cual el Congreso había de obrar, no importa el hecho de que reaccionase o respondiese o no al mismo.

CAPITULO III

LOS ESTADOS UNIDOS: LOS ANTECEDENTES DE LA POLITICA COLONIAL

Cuando se reunió el Congreso en su 56.ª sesión, el 4 de diciembre de 1899, era evidente que el futuro de los territorios no adyacentes sería asunto de la mayor consideración. El mantenimiento de un régimen militar o «presidencial» durante largo tiempo en las Filipinas, Hawaii y Puerto Rico no resistiría los esfuerzos que pudieran hacerse para establecer gobiernos civiles. La condición de Cuba todavía presentaba problemas sin resolver. Hasta Alaska, la más reciente de las adquisiciones no adyacentes, reclamaba atención.[1]

La rama ejecutiva podía investigar, planificar, informar y sugerir, y así lo hizo, pero dos factores aseguraban la supremacía legislativa. El presidente McKinley se inclinaba, particularmente en época pre-electoral, a ejercer la dirección política mediante avenencias. Además, la legislatura ya

1. No atendida por el Congreso durante las primeras décadas del dominio americano, a Alaska se la había dejado, por la ley del 17 de mayo de 1884, bajo el indefinido régimen de "Distrito".

gozaba del dominio de la determinación de normas, que todavía no pensaba ceder al ejecutivo. Así, pues, fue el Congreso el que asumió las obligaciones y aprovechó las oportunidades del momento.

El Congreso vacilaba en aplicar la experiencia del pasado, que se fundamentaba sobre los principios de la Ordenanza del Noroeste, a la tarea de gobernar tierras «extranjeras». Para un sector del Partido Republicano era evidente que debían hacerse modificaciones e innovaciones. Por desagradables que fueran para la tradición norteamericana, los principios rectores del *colonialismo* tenían que ser establecidos. Dadas las circunstancias, le tocó a Puerto Rico la dudosa distinción de convertirse en el conejillo de Indias legislativo.

Un análisis de cómo aconteció esto, puede realizarse del mejor modo descubriendo las fuerzas y factores que obraron en la formulación de la política colonial americana. Pero ello no puede hacerse sin antes haber señalado las disposiciones de la Ley Foraker, como también sus vínculos con el pasado. Estos últimos abarcan los precedentes legislativos y constitucionales, y las bases ya establecidas por el gobierno militar en Puerto Rico.

I. *Las disposiciones de la Ley Foraker*

Como la ley Foraker será tratada por temas más bien que cronológicamente, conviene esbozar su historia legislativa. Actuando a partir de las recomendaciones incorporadas en el mensaje del presidente McKinley al Congreso (5 de diciembre de 1899), los líderes republicanos radicaron medidas en ambas cámaras del Congreso. El 9 de enero

de 1900, Joseph B. Foraker,[2] presidente republicano del Comité del Senado para las Islas del Pacífico y Puerto Rico, radicó un proyecto de ley de Gobierno Civil. El 19 de enero Sereno Payne, presidente republicano del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, presentó el H. R. 6883, que disponía el libre comercio entre los Estados Unidos y Puerto Rico.

El 8 de febrero el Comité de Medios y Arbitrios devolvió, en sustitución del proyecto de ley original, el H. R. 8245, que aplicaba el veinticinco por ciento de lo estipulado en la tarifa Dingley al comercio entre los Estados Unidos y Puerto Rico. El nuevo proyecto de ley fue discutido en la Cámara de Representantes desde el 19 de enero hasta el 28 de febrero. Modificado para reducir las tasas al quince por ciento de las que fijaba la Tarifa Dingley, fue aprobado el 28 de febrero por 172 votos contra 160. En el Senado, el H. R. 8245 fue enmendado suprimiendo todo lo que seguía a la cláusula de promulgación y substituyéndolo por el proyecto de gobierno civil de Foraker, con una disposición que establecería una tarifa del quince por ciento. La medida fue discutida y enmendada entre el 1.º de marzo y el 3 de abril, aprobándose

2. Importante y discutida figura en los asuntos de Ohio y de la nación a fines de siglo, Joseph Benson Foraker (1846-1917) había recorrido el escalafón político. Veterano de la Guerra Civil y abogado, había sido elegido Juez de la Corte Superior de Cincinati (1879-1882), cuatro veces fue candidato republicano a la gobernación de Ohio (triunfando dos veces: en 1885 y 1887); también fue senador de los Estados Unidos dos veces (1897-1909), y aspiró a la presidencia. Hombre muy capaz y orador elocuente, su carrera se caracterizó por una casi constante lucha política. Durante dos décadas entabló una amarga pugna con las fuerzas de Hanna y McKinley por el control de Ohio, a la que siguió una violenta y abierta lucha con Theodore Roosevelt. Sus últimos años de vida pública fueron marcados por una vana tentativa de detener la corriente progresista, culminando con su retiro del Senado en una atmósfera de escándalo.

por 40 votos contra 31. Devuelta a la Cámara de Representantes el 4 de abril, se la evacuó del Comité el 10 de abril, siendo debatida y aprobada el 11 de abril por 161 votos contra 153. La Ley Foraker fue refrendada por el Presidente McKinley el 12 de abril de 1900.

El resultado fue «Una ley para proveer, temporalmente, de rentas y un gobierno civil a la Isla de Puerto Rico, y para otros fines»,[3] comúnmente conocida como «Ley Foraker». Había de establecerse un gobierno civil, pero no como para satisfacer ni las ardientes esperanzas de los puertorriqueños ni el prudente espíritu conservador de algunos «continentales».

La Ley Orgánica le concedió a Puerto Rico gobierno propio, pero moderado por los poderes que Estados Unidos se reservaba para asegurar la «apropiada» y «necesaria» tutela. A los puertorriqueños se los hizo «Ciudadanos de Puerto Rico, y como tales con derecho a la protección de los Estados Unidos.»[4] Las leyes estatutarias de los Estados Unidos que no fuesen «inaplicables localmente», con la importante excepción de las leyes de rentas in-

3. *United States Statutes at Large. 77-86 (1900).*

4. "*Sec. 7.* — Que todos los habitantes que continúan residiendo *allí*, que eran *súbditos* de España en el undécimo día de abril de mil ochocientos noventa y nueve, y se establecieron en Puerto Rico, y sus hijos nacidos subsecuentemente, serán considerados y tenidos como ciudadanos de Puerto Rico, y como tales con derecho a la protección de los Estados Unidos, excepto aquéllos que hayan optado por mantener su lealtad a la Corona de España en o antes del undécimo día de abril de mil novecientos de acuerdo con las disposiciones del tratado de paz concertado entre los Estados Unidos y España el undécimo día de abril de mil ochocientos noventa y nueve; y ellos, junto con los ciudadanos de los Estados Unidos que residan en Puerto Rico, constituirán un cuerpo político bajo el nombre de El Pueblo de Puerto Rico, con los poderes gubernamentales que aquí a continuación se le confieren, y con poder para demandar y ser demandado como tal". *Ibid., 79.*

ternas, eran extendidas a la Isla.[5] Sin embargo, a todos los funcionarios autorizados por la Ley Foraker se les exigía prestar juramento de lealtad a la *Constitución de los Estados Unidos* y a las leyes de Puerto Rico.[6]

Las leyes y ordenanzas de Puerto Rico vigentes en ese momento permanecieron en vigor, con las correcciones o alteraciones impuestas por la Ley Foraker o por las órdenes y decretos militares.[7] A un Comisionado Residente ante los Estados Unidos, elegido por los puertorriqueños por un término de dos años, le correspondía reconocimiento oficial como tal por parte de todos los «Departamentos».[8] El jefe de lo ejecutivo de la isla habría de ser un gobernador designado por un término de cuatro años por el Presidente, previo asesoramiento y consentimiento del Senado. La lista de sus poderes era, en términos generales, análoga a los asignados al ejecutivo de un estado o territorio. Tenía el derecho de conceder perdones y suspender sentencias (limitado a aplazamientos en el caso de infracciones de las leyes de los Estados Unidos); de vetar toda ley aprobada por las Cámaras; otorgar rango a los oficiales a quienes tenía autoridad para nombrar; de ser el comandante en jefe de la milicia; y de poner en ejecución fielmente las leyes. Su responsabilidad ante Washington se subrayaba con la exigencia de que el Go-

5. "*Sec. 14.* — Que las leyes estatutarias de los Estados Unidos que no sean inaplicables localmente, salvo cuando aquí a continuación se disponga lo contrario, tendrán la misma fuerza y efecto en Puerto Rico que en los Estados Unidos, excepto las leyes de impuestos internos, que en vista de las disposiciones de la sección 3, no tendrán fuerza ni efecto en Puerto Rico". *Ibid.*, 80.

6. Sección 16, *Ibid.*, 81.

7. Sección 8, *Ibid.*, 79.

8. El Comisionado Residente tenía que ser ciudadano de Puerto Rico, tener por lo menos treinta años de edad, y ser capaz de leer y escribir en inglés. Sección 39, *Ibid.*, 86.

bernador, por intermedio del Secretario de Estado, hiciese un informe anual al Presidente.[9]

Todo el poder legislativo local recaía en una legislatura bicameral compuesta de un Consejo Ejecutivo y una Cámara de Delegados. El primero se componía del Secretario, el Procurador General, el Tesorero, el Auditor, el Comisionado de lo Interior, el Comisionado de Instrucción, y cinco personas más de «buena reputación», que serían nombradas por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado. Por lo menos cinco miembros del Consejo Ejecutivo tenían que ser habitantes nativos de Puerto Rico.[10] En adición a su función legislativa, al Consejo Ejecutivo se le otorgaron deberes ejecutivos y administrativos, particularmente a los seis miembros exofficio.[11] La Cámara de Delegados, de treinta y cinco miembros, la elegían cada dos años los votantes calificados, siendo elegidos cinco delegados en cada uno de los siete distritos en que estaba dividida la Isla.[12] Todo delegado tenía que tener por lo menos veinticinco años de edad y ser capaz de leer y escribir en inglés o español, o poseer una propiedad que pagara impuestos en Puerto Rico.[13] Las sesiones de la Cámara de Delegados estaban limitadas a sesenta días por año, a menos que el Gobernador la convocara a sesión especial.[14] Los proyectos de ley podían originarse en cualquier cámara, pero requerían una absoluta mayoría de cada cámara para que fuesen aprobados. El veto del Gobernador podía ser anulado por las dos

9. Sección 17, *Ibid.*, 81.
10. Sección 18, *Ibid.*
11. Secciones 19-26, *Ibid.*, 81-82.
12. Secciones 27-28, *Ibid.*, 82.
13. Sección 30, *Ibid.*, 83.
14. Sección 29, *Ibid.*

terceras partes de los votos de ambas cámaras, salvo en el caso, claro está, del veto de bolsillo. Sin embargo, todas las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa tenían que comunicarse al Congreso, el cual se reservaba el derecho de anularlas.[15] Todas las concesiones de franquicia debería hacerlas el Consejo Ejecutivo con la aprobación del Gobernador, y quedaban sujetas al derecho del Congreso de anularlas o modificarlas.[16]

El poder judicial se investía en el existente sistema de tribunales, disponiéndose que los magistrados y el alguacil del Tribunal Supremo habían de ser nombrados por el Presidente con el consentimiento del Senado, y los jueces del Tribunal de Distrito había de ser nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Consejo Ejecutivo. A la Asamblea Legislativa se le concedieron amplios poderes para fijar el número, la jurisdicción, el procedimiento, la organización y los nombramientos de todos los demás tribunales.[17] Un Tribunal de Distrito Federal para el «Distrito de Puerto Rico» fue establecido con jurisdicción equivalente a la de los Tribunales de Distrito y de Circuito de los Estados Unidos. El Juez de Distrito, el Fiscal y el Alguacil habían de ser nombrados por el Presidente con el consentimiento del Senado por un término de cuatro años.[18] Las apelaciones podían llevarse directamente del Tribunal de Distrito Federal y del Tribunal Supremo de Puerto Rico al Tribunal Supremo de los Estados Unidos.[19]

La justificación de la Ley Foraker, desde el punto de vista de los precedentes coloniales, radi-

15. Sección 31, *Ibid.*
16. Sección 32, *Ibid.*, 84.
17. Sección 33, *Ibid.*
18. Sección 34, *Ibid.*, 84-85.
19. Sección 35, *Ibid.*, 85.

caba en la sección que estimulaba la imposición del quince por ciento de la Tarifa Dingley sobre toda mercancía que entrase a los Estados Unidos procedente de Puerto Rico y viceversa. La tarifa caducaría cuando la Asamblea Legislativa de Puerto Rico creara un sistema de impuestos locales adecuados para hacer frente a las necesidades del gobierno. De ningún modo habría de regir pasado el 1.° de marzo de 1902.[20] Todas las contribuciones percibidas se asegurarían en un fondo separado para el uso y beneficio de Puerto Rico.[21]

20. "*Sec. 3.* — Que a partir de la fecha de la adopción de esta Ley, toda mercancía que entre en los Estados Unidos, procedente de Puerto Rico; y entre en Puerto Rico, procedente de los Estados Unidos, será admitida en los respectivos puertos de entrada, al pagarse un quince por ciento de los derechos arancelarios que devengan sus similares procedentes de países extranjeros... y tan pronto como la Asamblea Legislativa de Puerto Rico decrete y ponga en práctica un sistema de tributación local que llene las necesidades del Gobierno de Puerto Rico, establecido por esta Ley, y por medio de un acuerdo votado al efecto dé aviso de ello al Presidente éste lo anunciará por medio de una proclama; y de allí en adelante cesarán de cobrarse los derechos de aduanas sobre mercancías y artículos que entren en Puerto Rico procedentes de los Estados Unidos, o que entren en los Estados Unidos procedentes de Puerto Rico: y a partir de esa fecha todas las dichas mercancías y artículos entrarán libres de derechos en los diferentes puertos de entrada, y en ningún caso podrá cobrarse derecho alguno de aduana, después del primer día de marzo de mil novecientos dos, sobre mercancías y artículos que entren en Puerto Rico procedentes de los Estados Unidos y viceversa". *31 United States Statutes at Large 77-78 (1900).*

21. "*Sec. 4.* — Que los derechos y contribuciones cobrados en Puerto Rico de acuerdo con esta Ley, menos el costo de cobrar los mismos, y el montante bruto de todo lo recaudado por derechos y contribuciones en los Estados Unidos sobre mercancías procedentes de Puerto Rico, no ingresarán en el fondo general de la Tesorería, sino que se retendrán como un fondo separado y se pondrán a la disposición del Presidente para uso del Gobierno de Puerto Rico, creado por esta Ley, cuando todos los fondos hasta entonces cobrados bajo estas disposiciones y que no se hayan gastado, serán transferidos a la Tesorería Local de Puerto Rico... y desde entonces todo lo recaudado por derechos y contribuciones en Puerto Rico con arreglo a lo dispuesto en esta Ley, entrará en el Tesoro de Puerto Rico, destinado al Gobierno de la Isla y para ser invertido en provecho de la misma, en vez de ingresar en el Tesoro de los Estados Unidos". *Ibid.*, 78.

La controversia sobre la promulgación de la Ley Foraker resulta significativa sólo cuando se coloca en la corriente de la tradición territorial norteamericana. Las disposiciones sobre los ingresos, como también el contenido general de toda la Ley Orgánica, adquieren sentido cuando se les compara dentro del marco de la práctica y la teoría establecidas para el 56.º Congreso por los Congresos anteriores, el Tribunal Supremo, y el Gobierno Militar de Puerto Rico.

II. *El Tribunal Supremo y la práctica territorial antes de 1900*

El papel desempeñado por el Congreso al legislar para Puerto Rico no puede mostrarse cabalmente sin examinar la posición adoptada por el Tribunal Supremo sobre los problemas constitucionales que se planteaban. Dada la tradición constitucionalista norteamericana, y asimismo la inclinación a revestir de apariencia constitucional toda cuestión fundamental, no es de sorprender que la política territorial fuese sometida a revisión por el Tribunal Supremo. La cuestión, desde su comienzo, se discutió en términos de lo que era constitucionalmente permisible. Antes de 1900 el Tribunal Supremo había considerado aspectos del problema en general. Pero sus respuestas fragmentarias eran insuficientes para resolver las dudas creadas por la adquisición de un imperio insular.

Los problemas constitucionales que se le presentaron al Tribunal Supremo derivaron de la política territorial elaborada por el Congreso durante el primer siglo de expansión norteamericana. La piedra de toque de esta política fue la Ordenanza

del Noroeste de 1787, según enmendada en 1789.[22] En esta temprana época el Congreso estableció la noción de que los territorios eran estados infantiles, que serían admitidos en la Unión tan pronto como las circunstancias lo justificaran. Este supuesto se convirtió en la base sobre la cual los Congresos subsiguientes legislaron para los territorios. Dentro de este marco de referencia el Congreso generalmente concedía autonomía local, garantías de derechos fundamentales y el derecho de elegir un delegado sin voto al Congreso. Aparecieron variaciones debidas a la diferente naturaleza de algunos de los territorios, pero el patrón continuó esencialmente idéntico.

Este enfoque liberal hacia las regiones dependientes estaba circunscrito por el reconocimiento de que el control y la responsabilidad recaían, en última instancia, en el Congreso. La supremacía legislativa a su vez implicaba —aunque en ninguna parte ello se definía explícitamente— que el poder del Congreso en materia territorial era relativamente ilimitado. Una pretensión de esta naturaleza en algún momento tendría que ser resuelta por el Tribunal Supremo. Así fue que el Tribunal Supremo, dentro de un período de años, se vio enfrentado con tres cuestiones fundamentales: el poder de adquirir territorios, el poder de gobernarlos y las restricciones que pudiesen exis-

22. Una recopilación de todos a Leyes Orgánicas para los territorios, desde la Ordenanza del Noroeste de 1787 hasta la Ley del 2 de mayo de 1890 para el territorio de Oklahoma, puede encontrarse en el Senado de los Estados Unidos: *Organic Acts for the Territories of the United States with Notes Thereon, Compiled from Statutes at Large of the United States;* véanse también *Appendixes Comprising Other Matters Relating to the Government of the Territories*, 56.º Congreso, 1.ª Sesión, S. Doc. 148 (Washington, Oficina de Imprenta del Gobierno, 1900); citadas de aquí en adelante como *Organic Acts*.

tir, si algunas, sobre el poder de gobernar territorios. Para 1900 el Tribunal había resuelto las dos primeras cuestiones. La tercera habría de esperar hasta las decisiones que se adoptaron en los *Casos Insulares*.

El poder de adquirir territorios promovió las menores controversias. A pesar de la vacilación de Jefferson en la Compra de Luisiana,[23] tempranamente quedó establecido, sin lugar a dudas, que el poder existía. El Presidente del Tribunal Supremo, Marshall, el nacionalista que constantemente hablaba en términos del «Imperio Americano», abrió el camino con el caso *American Insurance Company* v. *Canter*. Sostenía que era un poder implícito que resultaba o del poder de hacer la guerra o del poder de concertar tratados.[24] Como tal, esta interpretación se sometió a la prueba del tiempo sin ataques desmedidos.

Un sólo juez planteó alguna reserva. El presidente del Tribunal Supremo, Taney, cuando se enfrentó a un problema que ya anticipaba el caso de *Lima v. Bidwell*, introdujo una modificación. En el caso *Fleming et al.* v. *Page*,[25] el pago de los derechos de aduana dependía de si Tampico, en México, cesaba o no de ser territorio extranjero conforme al sentido de la Ley de Tarifas de 1846, por haber sido dicha ciudad ocupada, gobernada y guarnecida por tropas norteamericanas. Al sostener que no, el juez Taney admitía las dos fuentes de poder reconocidas por el juez Marshall,

23. Véase Everett S. Brown, *The Constitutional History of the Louisiana Purchase 1803-1812* (Berkeley: University of California Press, 1920), capítulo II.

24. "La constitución confiere absolutamente al gobierno de la Unión los poderes de adquirir territorios, ya sea por conquista o por tratados". 1 Peters 511, 542 (1828).

25. 9 Howard 603 (1850).

que eran la conquista y el tratado. Sin embargo, explícitamente negaba al Presidente todo poder de extender el territorio de los Estados Unidos en virtud de una declaración de guerra.[26] El propósito de las guerras que emprendieran los Estados Unidos no era la conquista ni la adquisición de territorios. El juez presidente Taney señaló decididamente al Congreso como fuente del poder para adquirir territorios por medio de tratados o de acción legislativa.

Siete años más tarde, en el *Caso Dred Scott*, Taney abandonó la posición del juez presidente Marshall. Prefirió entonces ampararse en una sección completamente diferente de la Constitución. Insistió en que el poder de adquirir nuevos territorios formaba parte necesariamente del poder de admitir nuevos estados en la Unión y deducíase de éste.[27] Tal cambio de posición evidentemente le resultaba ventajoso, por cuanto así el poder en cuestión perdía su fundamento nacionalista y se arraigaba en una fuente más compatible con los derechos de los estados. Debemos señalar, de paso, que esta concepción de la fuente del poder de adquirir territorios no fue una idea original del juez presidente Taney. El juez Johnson, en su opinión como juez del tribunal de circuito sobre el *Caso Canter*, fundaba el poder de adquirir territorios ya sea sobre el poder de hacer tratados o el de admi-

26. "Los Estados Unidos, es verdad, pueden extender sus *fronteras por conquista o por tratado*, y pueden exigir la cesión de territorios como condición de paz, a fin de indemnizar a sus ciudadanos por los perjuicios que hayan sufrido, o para compensar al gobierno sus gastos de guerra. Pero esto puede hacerse solamente mediante el poder de firmar tratados o por autoridad legislativa, y no forma parte del poder conferido al Presidente por la declaración de guerra". *Ibid.*, 614-615.

27. *Dred Scott v. Sanford*, 19 Howard 393, 446-448 (1857).

tir nuevos estados en la Unión.[28] Como la opinión del juez presidente Taney en el caso *Dred Scott* trataba exhaustivamente el *Caso American Insurance Company* v. *Canter*, con la nota adicional que incorporaba la opinión del juez Johnson ya mencionada, se debe suponer que estaba familiarizado con ella. Pero ni aún el juez presidente Taney negaba la existencia del poder de adquirir territorios. Le preocupaba su origen debido a que podría estar vinculado con el problema más general del poder de gobernar territorios. El juez Gray añadió un toque final menor a esta jurisprudencia en el caso *Jones* v. *United States* indicando el «descubrimiento» como otra fuente de este poder.[29]

El poder de gobernar territorios, en cambio, no tuvo una historia tan apacible. Nuevamente el acuerdo en cuanto a la existencia de dicho poder no impidió prolongadas discusiones acerca de la procedencia del mismo. Donde no estuviesen planteados problemas políticos contemporáneos, ese poder fue aceptado sin excesivos debates sobre su fuente o fuentes. De ahí la declaración ejemplar hecha por el presidente del Tribunal Supremo, Marshall, que todavía hoy conserva su vigencia:

> «Mientras tanto Florida continúa siendo un territorio de los Estados Unidos; gobernado en virtud de esa cláusula en la constitución que autoriza al Congreso a «establecer todas las reglas y reglamentos necesarios relativos al terri-

28. "Por lo tanto, el derecho de adquirir territorios es enteramente dependiente del poder de hacer tratados, y tal vez del poder de admitir nuevos estados en la Unión..." La opinión del juez Johnson aparece como nota del informante en 1 Peters 514-523A. El texto aparece en 1 Peters 518-519.

29. "Por la ley de las naciones, reconocida por todos los estados civilizados, el dominio de un nuevo territorio puede adquirirse por descubrimiento y ocupación, así como por cesión o conquista..." 137 U.S. 202, (1890).

torio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos.»

«Tal vez el poder de gobernar un territorio perteneciente a los Estados Unidos y que no haya adquirido los medios para gobernarse a sí mismo convirtiéndose en un estado, resulte necesariamente del hecho de que no cae bajo la jurisdicción de ningún estado determinado, sino bajo el poder y la jurisdicción de los Estados Unidos. El derecho a gobernar puede ser la inevitable consecuencia del derecho de adquirir territorios. Cualquiera que sea la fuente de donde deriva el poder, la posesión de éste es incuestionable.» [30]

Pero cuando privaba lo político, la procedencia del poder resultaba importantísima. En ninguna parte, con la posible excepción de los *Casos Insulares*, fue sometida a un análisis tan exhaustivo como el que se le hizo en el caso *Dred Scott* v. *Sanford*. La decisión de dirimir judicialmente la cuestión política de la esclavitud en los territorios condujo a todos los jueces, salvo a Nelson, a manifestar sus opiniones sobre este asunto, aunque el procedimiento no condujo a una interpretación que pudiese reemplazar la que había formulado el juez presidente del Tribunal Supremo, Marshall.

El juez presidente Taney opinaba que en el caso *American Insurance Company*, v. *Canter* no se decidía el asunto, sino más bien quedaban en pie varias alternativas como fuentes del poder del

30. *American Insurance Company* v. *Canter*, Peters 511, 542-543 (1828). Véase una declaración anterior al mismo efecto: "El poder de gobernar y de legislar para un territorio es la inevitable consecuencia del derecho de adquirir y conservar territorios. Si esta posición fuese discutible, la constitución de los Estados Unidos declara que "El Congreso tendrá el poder de disponer y establecer todas las reglas y reglamentos necesarios relativos al territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos". *Sere y Laralde v. Pitot y otros*, 6 Cranch 332, 336-337 (1810).

Congreso en este aspecto. De modo que no consideró en conflicto su posición y la del juez Marshall y/o la del juez Johnson. El Artículo Cuarto, Sección Tres, declara que «el Congreso tendrá poder para disponer y establecer todas las reglas y reglamentos necesarios relativos al territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos...» Para el juez Taney, esta autorización se limitaba a los territorios pertenecientes a los Estados Unidos al constituirse la Unión actual. No se aplicaba a ninguno adquirido desde entonces.[31] En consecuencia, esta cláusula concedía poder dentro de un plazo limitado; poder que cesaba al convertirse los territorios en estados.

¿De dónde procede entonces el poder de gobernar los territorios últimamente adquiridos? Del derecho de adquirir territorios. De ahí la necesidad de parte del juez presidente Taney de aclarar la opinión del juez presidente Marshall. Como el derecho de gobernar era una «inevitable consecuencia del derecho de adquirir territorios»,[32] y el derecho de adquirirlos a su vez dependía del derecho de admitir nuevos territorios dentro de la Unión, el juez Taney podría entonces sostener que

31. "El abogado del demandante ha insistido mucho en ese artículo de la Constitución que confiere al Congreso el poder de 'disponer y hacer todas las reglas y reglamentos necesarios relativos al territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos'; pero, a juicio de esta Corte, dicha disposición no viene al caso en la presente disputa, y el poder por ella conferido, sea cual fuere, se limita según la intención (legislativa) al territorio que pertenecía en esa época a los Estados Unidos o era reclamado por éstos y quedaba dentro de sus límites según lo establecía el tratado con Gran Bretaña, y no puede aplicarse a un territorio adquirido después de un gobierno extranjero. Era una disposición especial para un conocido y determinado territorio, y para hacer frente a una situación de urgencia del momento, y nada más". *Dred Scott v. Sanford*, 19 Howard 393, 432 (1857). Cf. *Ibid.*, 436-438.

32. *Ibid.*, 443.

los territorios habían de tenerse en fideicomiso en nombre de todos los estados y no sólo de una minoría de ellos.[33] Siendo esto así, carecería de validez toda legislación territorial parcial. Sin embargo, a esta conclusión lógica no llegó el juez presidente Taney, quien empleó otros fundamentos para su decisión, sino el juez Daniel, quien encontró que la Transacción de Misurí, era inconstitucional debido a su incapacidad de tratar igualmente a los ciudadanos que poseían esclavos y a los que no los poseían.[34]

Dos interpretaciones más fueron sugeridas por la mayoría. El juez Campbell negaba el Artículo 4, Sección 3, incluso su contenido histórico, limitando su alcance a la elaboración de reglas administrativas, y declarando decididamente que no confería poderes de soberanía municipal. Sin embargo consideraba lícito que el Gobierno Federal ejerciese en los territorios aquellos poderes legislativos generales que le había otorgado la Constitución.[35]

33. "Cualquier cosa que adquiera (el Gobierno Federal), lo adquiere en beneficio del pueblo de los diversos estados que lo crearon. (El Gobierno Federal) es su síndico, que actúa por ellos y tiene el deber de promover los intereses de todo el pueblo de la Unión en el ejercicio de los poderes específicamente conferidos". *IBID.*, 448.

34. "Pero sea cual fuere el poder conferido al Congreso y el particular asunto al cual se extendía, está claro que dicho poder se refería a un asunto que pertenece a los Estados Unidos, y era un poder del que habría de disponerse y que habría de ser regulado en beneficio y bajo la autoridad de los Estados Unidos." *Ibid.*, 489.

35. "En consecuencia, el poder de establecer reglas y reglamentos, dada la naturaleza del asunto, quedaba restringido a aquellos actos administrativos y de conservación necesarios para preservar el dominio público, y su preparación para la venta o disposición... Pero esta cláusula de la Constitución no agota los poderes que tiene el Congreso dentro de la subdivisión territorial, o sobre las personas que lo habitan. El Congreso puede ejercer allí todos los poderes del Gobierno que les pertenecen en su calidad de Legislatura de los Estados Unidos, de los cuales estos territorios forman parte". *Ibid.*, 514.

Para el juez Catron, en cambio, el Artículo 4, Sección 3, confería al Congreso el poder de gobernar los territorios. A pesar de ello, consideraba que la Transacción de Misurí era inconstitucional por violar el Tercer Artículo del tratado de 1803, mediante el cual se compró el territorio de Luisiana. Mantuvo la insostenible posición de que una disposición de un tratado anterior determinaba la posterior legislación del Congreso.[36]

Los dos jueces disidentes, McLean y Curtis, no vacilaron en reconocerle al Congreso el poder de gobernar territorios. El juez McLean siguió el derrotero marcado por Marshall mientras que el juez Curtis se fundaba en el Artículo Cuarto, Sección Tres.[37] Ambos reprocharon al juez Campbell su exageradamente estrecha interpretación del Artículo Cuarto. Para ellos, el poder de fijar reglas evidentemente incluía el poder de legislar. El juez Curtis también rechazó la insistencia del juez presidente Taney en restringir la aplicación del Artículo Cuarto a los territorios poseídos en la época de la formación de los Estados Unidos.[38]

Entre el caso *Dred Scott* v. *Sanford* y los *Casos Insulares* surgió otro concepto, a saber, que

36. "Mi opinión es que el tercer artículo del tratado de 1803, el cual cede Luisiana a los Estados Unidos, está protegido por la Constitución y no puede ser anulado por el Congreso". *Ibid.*, 428. Cf. *Head Money Cases*, 112 U.S. 580 (1884) y *Whitney* v. *Robertson*, 124 U.S. 190 (1888).

37. "...Y además, el Gobierno Federal también posee el poder de gobernarlos (los territorios) cuando se hayan adquirido, no recurriendo a supuestos poderes que en ninguna parte se encuentran descritos en la Constitución, sino a los que expresamente se conceden en la autoridad para establecer todas las reglas y reglamentos necesarios en lo que respecta al territorio de los Estados Unidos". *Dred Scott* v. *Sanford*, 19 Howard 393, 613 (1857).

38. "No hay, a mi juicio, nada en la expresión, en la historia, o en el tema de este artículo que limite su aplicación al territorio que poseía Estados Unidos cuando fue adoptada la Constitución." *Dred Scott v. Sanford*, 19 Howard 393, 612 (1857).

el poder de gobernar se originaba en la existencia de la soberanía nacional sobre los territorios. Dicho de otro modo, el poder de gobernar derivaba de la propiedad de los territorios. Formulado por el juez Matthews en el caso *Murphy* v. *Ramsey y Otros*,[39] este concepto recibió un toque final de parte del juez Miller en el caso *United States* v. *Kagana*.[40] El juez Miller llevó el argumento a su conclusión lógica convirtiéndolo en un poder inherente:

> «Pero este poder del Congreso de organizar gobiernos territoriales y establecer leyes para sus habitantes, no surge tanto de la cláusula de la Constitución relativa a la disposición y elaboración de reglas y reglamentos para los territorios y otras propiedades de los Estados Unidos, sino más bien del derecho de propiedad de la región en la cual están los territorios, y del derecho de soberanía exclusiva que debe poseer el Gobierno Nacional, y no se puede encontrar en ninguna parte.» [41]

Pero aún aquí pueden encontrarse antecedentes en el juez presidente Marshall. Este había dado como una de las fuentes del poder de gobernar el hecho de que los territorios se hallan fuera de la jurisdicción de los estados pero dentro de la jurisdicción del gobierno nacional.[42] Lo único que hicieron los jueces Matthews y Miller fue repetir lo dicho por Marshall en un lenguaje más categórico. Lo cual solamente sirvió para subrayar el completo desarrollo de la cuestión. Como ha

39. 114 U.S. 15 (1885).
40. 118 U.S. 375 (1886).
41. *Ibid.*, 380.
42. *American Insurance Company v. Canter*, 1 Peters 511, 542-543 (1828).

sucedido muy a menudo en derecho constitucional, John Marshall nos dio el principio orientador, tan válido hoy como en su día. Así, en 1890 el juez Bradley pudo resumir la posición del Tribunal Supremo de la siguiente manera:

> «El poder del Congreso sobre los territorios de los Estados Unidos es general y pleno, ya que surge y deriva del derecho de adquirir el territorio mismo, y del poder otorgado por la Constitución para establecer todas las reglas y reglamentos necesarios en lo que respecta al territorio u otra propiedad perteneciente a los Estados Unidos. Sería absurdo sostener que los Estados Unidos tienen el poder de adquirir territorios y carecen del poder de gobernarlos una vez adquiridos. El poder de adquirir territorios, distintos del que se halla al noroeste del Río Ohio (que pertenecía a los Estados Unidos cuando se adoptó la Constitución), deriva del poder de concertar tratados y del poder de declarar y hacer la guerra. Los corolarios de estos poderes son los de la soberanía nacional, y pertenecen a todos los gobiernos independientes. El poder de adquirir territorio por conquista, por tratado y por cesión es un corolario de la soberanía nacional.» [43]

III. *El gobierno militar en Puerto Rico*

Cuando el Congreso emprendió la tarea de iniciar la legislación colonial tuvo que vérselas no sólo con las actitudes del Tribunal Supremo, sino que también con la labor pionera de los militares en Puerto Rico. Por virtud de la invasión y la ocu-

43. *The Late Corporation of the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. United States*, 136 U.S. 1, 42 (1890).

pación el ejército de Estados Unidos tomó posesión de la Isla siendo así los primeros «continentales» en gobernar el nuevo territorio. Modificaron la herencia española mediante la introducción de algunos patrones norteamericanos de tipo político, económico y educativo. Consciente o inconscientemente, iniciaron, pues, la «norteamericanización» de Puerto Rico.

El dominio y la ocupación militar de Puerto Rico se extendió desde el 25 de julio de 1898, cuando desembarcan las tropas norteamericanas en Guánica, hasta el primero de mayo de 1900, en que se instala el gobierno civil. En su informe final, el brigadier general George W. Davis, dividió el gobierno militar en tres períodos distintos.[44] El primero, del 25 de julio de 1898 al 14 de agosto de 1898 (Declaración del Armisticio), fue el período de activas hostilidades, durante el cual el general Nelson A. Miles obedecía al Presidente de los Estados Unidos y las leyes marciales. En el segundo período,[45] del 14 de agosto de 1898 hasta el 11 de abril de 1899 (ratificación del Tratado de París), coincidieron legalmente un estado de guerra y una soberanía española; para el 18 de octubre de 1898 ya habían sido evacuadas todas las fuerzas españolas. Según el general Davis, los Estados Unidos representaban una nación beligerante que, mediante la ocupación hostil, tomaba posesión y control legal de una colonia española, de suerte que por derecho eran responsables del orden y la seguridad pública. En el tercer período, del 11 de abril de 1899 hasta el 1 de mayo de 1900,

44. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900*, Parte 13, págs. 18-30.

45. Tanto el 13 como el 14 de agosto se dan como fechas de recepción de las órdenes en Puerto Rico. Cf. *Ibid.*, págs. 16 y 19.

cesó la soberanía española y sin embargo, el Congreso no había legislado aún para el Gobierno de Puerto Rico.

Las únicas instrucciones con que contaban los gobernadores militares durante el período de posesión provenían del Presidente (18 de julio de 1858 — General Orders Number 101, AGO, Series de ese año) y se referían a la porción de Cuba ocupada entonces por las tropas norteamericanas. El general Miles las aplicó a Puerto Rico en su proclama del 28 de julio de 1898 y en su Circular del 29 de julio de 1898.[46] Esta falta de instrucciones, amén del incierto 'status' legal de lo militar durante el último período despertó dudas acerca de los «poderes legislativos» del gobernador militar. El general Davis concluyó que:

> «Resulta obvio, según el Tribunal Supremo, que las leyes municipales que regulaban los asuntos personales y los intereses de propiedad de Puerto Rico, continúan vigentes en esa Isla después del cierre de las hostilidades; pero que aquellas leyes locales de origen español, si hubiese algunas, y que estén en contravención de las garantías constitucionales de los derechos personales de los ciudadanos y repugnen a nuestro carácter político e instituciones, no deben ser ejecutadas.»[47]

46. "Las únicas instrucciones que se recibieron por escrito para orientación de los Gobernadores Militares figuran en las Ordenes Generales núm. 101, de 1898, cuyo *Mutatis Mutandis* fue promulgado en esta isla por el general Miles en julio 28, 1898. Las disposiciones generales de esta orden fueron reiteradas verbalmente al suscrito (General Davis) por el Presidente, vísperas de este último salir de Nueva York para asumir sus responsabilidades". *Annual Reports of the War Department of the Fiscal Year finded June 30, 1899*, Parte 6, pág. 491.

47. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900*, Parte 13, pág. 25. Davis confiaba en la decisión del Tribunal Supremo *Chicago, Rock Island and Pacific Railway Company v. McGlinn*, 114 U.S. 542 (1885).

Su problema no se resolvió debido a la dificultad de determinar qué leyes eran incompatibles con la Constitución. Además, no había instrucciones oficiales en cuanto a si «la Constitución seguía a la bandera» aunque de la acción tomada acerca de los derechos arancelarios presumió que Washington no lo consideraba así.

Independientemente de tales dudas, los gobernadores militares «legislaron» para la Isla. Se hicieron algunos cambios radicales como la implantación del juicio por jurado y el recurso de *Habeas Corpus*. La acción revestía siempre un doble aspecto. El sistema militar se proponía eliminar los conflictos obvios con la Constitución y la educación del pueblo para la forma territorial de gobierno, de conformidad con las instrucciones presidenciales originales, según lo demuestra la proclama del general Miles correspondiente al 28 de julio de 1898.

> «No es propósito nuestro interferir con las leyes y costumbres existentes que sean saludables y beneficiosas para el pueblo, en tanto que armonicen con las normas de la administración militar, del orden y la justicia.»[48]

La estructura política existente no fue demolida de repente por decreto, dejando al pueblo perplejo en su despertar sin el ancla de costumbres y prácticas conocidas. En cambio, los militares mayormente operaron dentro de la estructura general de las leyes y el sistema españoles, lo que permitió un cambio gradual De la fidelidad de los militares al respecto da testimonio el primer gobernador civil, Charles H. Allen:

48. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900*, Parte 13, pág. 20.

«Debe recordarse que el gobierno militar de Puerto Rico siguió el modelo de la antigua organización española —en efecto, fue una modificación de la misma— amén de que los oficiales militares estaban en posesión de casi todas las oficinas civiles a través de la isla...»[49]

Otro punto merece destacarse. Los militares preferían la persuasión al decreto. El general Davis solicitó y recibió ayuda de los líderes puertorriqueños. Los nativos fueron incorporados al gobierno, en capacidad tanto activa como consultiva. El período militarista puede considerarse pues, como uno de desenvolvimiento gradual y participación nativa, inspirada en la premisa básica de que el Congreso proveería pronto un tipo de gobierno territorial.

Durante el período de ocupación militar también se esbozaron planes para el futuro, tanto de parte de los isleños como de los norteamericanos. Los puertorriqueños hicieron conocer sus deseos mediante audiencias ante el comisionado Carroll, en un «Congreso» efectuado en San Juan en 1898, y valiéndose de las tribunas de los principales partidos políticos (Republicano y Federal) de entonces. Estas demandas redactadas durante un evidente «período de luna de miel»,[50] y en la forma usual de generalidades, abogaban por un tipo

49. *First Annual Report of Charles H. Allen, Governor of Porto Rico*, pág. 12.

50. Es representativo este fragmento del programa del Partido Republicano: "Nos felicitamos y felicitamos a nuestro país por ampararse bajo la bandera norteamericana, el reconocido emblema de libertad, y nos esforzaremos para desarrollar la civilización, enseñar lealtad, amar las instituciones norteamericanas y honrar a Washington, Lincoln y McKinley, cuyos nombres son familiares en toda la nación". *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899*, Parte 6, Apéndice I., pág. 766.

de gobierno territorial, por el eventual ingreso como estado, por el sufragio libre, el comercio libre con los Estados Unidos y un tipo de moneda corriente uniforme.[51] Estas declaraciones hechas en 1899 reforzaron, en general, los puntos que defendió en mayor detalle el «Congreso» nativo de 1898. Este último no mencionó la estadidad, pero abogó por la derogación del dominio militar. Henry K. Carroll comprendió eficazmente tales demandas como sigue:

> «Ellos esperan bajo la soberanía norteamericana que se corrijan los errores de siglos; que se disfrute de un gobierno honrado y eficiente; el mayor margen de libertad como ciudadanos de la Gran República, bajo la constitución; gobierno local según lo dispone el sistema territorial; libre acceso a los mercados de los Estados Unidos y exención contributiva sobre la mercancía procedente de nuestros puertos; un sistema escolar según el patrón del de los Estados Unidos; la oportuna adopción del idioma inglés y la adaptación a la Isla de todas aquellas instituciones que han contribuido a la prosperidad, progreso y la felicidad del pueblo norteamericano.»[52]

En cuanto al comisionado Carroll, la investigación que condujo le convenció de que los puertorriqueños estaban listos para el gobierno propio. Reconocía la falta de experiencia y educación, que eran, no obstante, contrarrestadas por su ansia de gobierno propio, por su comprobado historial

51. El Partido Republicano también abogó por las libertades civiles mientras que el Partido Federal apoyaba el juicio por jurado y la autonomía municipal. Ambos programas eran más bien complementarios que contradictorios. Los textos pueden encontrarse en *Ibid.*, Apéndices S y T, págs. 763-766.

52. Carroll, *op. cit.*, *pág.* 56.

de lealtad y obediencia, así como por su respeto por la ley, su laboriosidad y su naturaleza limpia de instinto criminal. Creyente del «gradualismo», se oponía a los cambios radicales respecto de «las instituciones, leyes, usos y costumbres existentes...»[53] Además de apoyar el comercio libre con la metrópoli y el sufragio universal para todos los varones mayores de veintiún años, el comisionado Carroll concluyó su informe con una lista de veinticuatro recomendaciones que expresan su concepto acerca del gobierno civil para la Isla.

La Constitución y las leyes de los Estados Unidos se extenderían a Puerto Rico; a los nativos se les concedería la ciudadanía norteamericana; y el sufragio universal se utilizaría en la primera elección.[54] Se establecería una forma territorial de gobierno; el Departamento Ejecutivo (Gobernador General, Secretario de Estado, Secretario del Tesoro, Secretario de lo interior y Procurador General) sería nombrado por el Presidente por un término de cuatro años. El ejecutivo tendría el poder del veto. La Asamblea Legislativa (un Senado de catorce miembros y una Asamblea constituida de acuerdo a la población) sería electa por el pueblo, y podría invalidar el veto ejecutivo por una votación de dos terceras partes. También se dispuso un ramal judicial, compuesto de un Tribunal Supremo de cinco miembros, 11 tribunales de distrito y tribunales municipales o jueces de paz. También se elegiría un delegado para representar a Puerto Rico en el Congreso. Se implantaría el juicio por jurado así como una comisión de tres puertorriqueños y dos norteamericanos, para revi-

53. *Ibid.*, pág. 58.

54. "Con la condición de que aquellos que no aprendan a leer en los próximos 10 años serán privados de ese derecho". *Ibid.*, pág. 61.

sar los códigos penales, civiles y comerciales. El sistema de distritos (County System) fue recomendado para acción al Gobernador General y a la Asamblea Legislativa, en tanto que se apoyaba la autonomía municipal. Entre otras sugerencias, el comisionado Carroll mencionó el matrimonio civil, la educación obligatoria, universal y gratuita basada en la enseñanza del inglés, y la asistencia agrícola.[55] Si bien este plan fue mucho más lejos que la Ley Foraker, comprendía algunos de sus principios básicos, mientras que otros tuvieron que esperar el paso de muchos años antes de convertirse en realidad.

En muy severo contraste con el comisionado Carroll, el general George W. Davis, respondiendo a una petición del Secretario de Guerra, forjó un plan de futuro gobierno que concedería inmediatamente a los puertorriqueños una autonomía sorprendentemente mínima.[56] Evidentemente muy pesimista al tomar en cuenta la falta de educación y experiencia, así como la supuesta lección de la historia en Hispanoamérica, Davis opinó que:

> «...En vista del marcado analfabetismo del 85 % del pueblo, de su total incapacidad para ejercer el derecho al voto, de la mala administración y corrupción de muchas municipalidades, y del mal uso que seguramente harían del poder político quienes inevitablemente lo tomarían, no encuentro garantías o justificación para recomendar ahora investir a Puerto Rico con las facultades y poderes del gobierno propio —investidura que creo debe posponerse hasta que

55. *Ibid.*, págs. 63-65.

56. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899*, Parte 6, págs. 552-557.

haya una clara demostración de su capacidad para ejercerla.»[57]

Davis fue mucho más lejos, y dudaba si la isla alcanzaría algún día su independencia, hecho que consideraba una bendición para los puertorriqueños. También fue más prolijo que el comisionado Carroll, pero la esencia de su esquema estableció una dependencia con el poder concentrado en un consejo ejecutivo. Aun la asamblea legislativa tenía poderes limitados, voto restringido y, sobre todo, se posponía su establecimiento hasta que el pueblo demostrase su aptitud para el gobierno propio, lo que estaba muy distante de lo propuesto por el comisionado Carroll o de las aspiraciones de los puertorriqueños.

El período de ocupación militar sirvió un doble propósito. Fue el tiempo de la introducción y fue el tiempo de la información. Durante estos años los militares hicieron los contactos iniciales con los puertorriqueños. Como evidentemente se les acogió favorablemente, pudieron administrar con éxito el transitorio y delicado período que se extiende desde el colonialismo español hasta el colonialismo norteamericano. Su norma de «gradualismo político» y de reforma socio-económica fueron a la raíz de algunos de los problemas básicos, sin provocar las frecuentes confusiones que suscita cualquier cambio súbito. Estos años permitieron además la investigación, el estudio y las recomendaciones. Sin tal información y tales re-

57. *Ibid.*, pág. 550. El general Davis también llegó a una conclusión diferente en cuanto a los deseos de los puertorriqueños "Me consta que la isla no está lista para una completa autonomía territorial. Solamente unos pocos lo desean, y temo que la gran mayoría de la gente no siente interés alguno en la cuestión de gobierno". *Ibid.*, pág. 551.

comendaciones el Congreso no hubiera podido legislar para la isla. Es decir, el período de 1898 a 1900 preparó parcialmente a los puertorriqueños para el Congreso, y al Congreso lo preparó para Puerto Rico.

CAPITULO IV

LA LEY FORAKER: ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO CIVIL

I. *Propuestas para establecer un gobierno civil*

Como tan a menudo ocurre con el proceso legislativo, la ley Foraker fue una criatura de muchos padres. Como presidente del recién creado comité del Senado para las Islas del Pacífico y Puerto Rico, correspondió a Foraker elaborar el borrador del proyecto de ley del gobierno civil y encauzarlo por los laberintos legislativos. Desde el punto de vista de los puertorriqueños, Foraker se mostró en simpatía con sus intereses, no sólo en 1900 sino a través de su incumbencia en el Senado.

> «En cuanto a Puerto Rico, no teníamos promesas específicas que cumplir, pero sí la responsabilidad de gobernar al pueblo conforme al espíritu de nuestras instituciones, aunque al margen de las restricciones y limitaciones constitucionales, que se consideraban impropias si no imposibles de aplicar.» [1]

1. Joseph Benson Foraker, *Notes of a Busy Life* (Cincinnati: Stewart and Kidd Company, 1916), II, 66.

Si Foraker fracasó en algunos de sus propósitos, ello no se debió a falta de sinceridad, sino más bien a exigencias políticas.

Aun cuando Foraker redactó y patrocinó el proyecto de ley, fueron varias las fuentes interesadas que allegaron la información correspondiente al Congreso. Los puertorriqueños, optimistas en cuanto a su porvenir bajo la soberanía norteamericana, ya habían dado a conocer localmente sus puntos de vista,[2] los cuales complementaron mediante comparecencias ante las comisiones congresionales y el cabildeo en Washington. Los delegados del Partido Republicano,[3] del Partido Federal,[4] de la Cámara de Comercio,[5] de la Sociedad Agrí-

2. *Supra*, págs. 60-61.

3. Luis S. Morales.

4. Representado por Tulio Larrínaga y el mayor Azel Ames. Larrínaga era un ingeniero civil formado en los Estados Unidos y que había ejercido tanto en los Estados Unidos como en Puerto Rico. Había sido secretario Auxiliar de lo Interior bajo el gobierno autonómico, y más tarde fue Comisionado Residente en los Estados Unidos (1905-1911). Ames, médico e ingeniero de salubridad, era un bostoniano que había venido a la isla con el ejército. Después de retirarse del servicio militar, permaneció en la isla, adscrito al Departamento del Trabajo con la especial encomienda de buscar información sobre los problemas obreros. También estaba a cargo de ciertos asuntos de salubridad relacionados con la ganadería. La nominación como delegado del Partido Federal le llegó de improviso y la aceptó sobre una base no partidista y sin recibir instrucciones.

5. Los delegados de esta organización eran T. D. H. Luce, Jorge I. Finlay, Carlos Armstrong, doctor Julio J. Henna, Arturo Bravo, y Manuel Fernández Juncos. Luce era un banquero norteamericano con solamente 18 meses de residencia en Puerto Rico. Finlay y Armstrong eran súbditos ingleses de larga permanencia en la isla (Finlay por 36 años y Armstrong toda su vida). El primero era un cosechero de caña en gran escala y comerciante retirado, mientras que el último era comerciante de importaciones y exportaciones. Los otros tres eran puertorriqueños. El doctor Henna era médico activo en Nueva York. Había residido durante treinta años en los Estados Unidos, donde había organizado un movimiento en favor de la independencia puertorriqueña en 1895. El doctor Henna también alegaba que era comisionado de Puerto Rico, en representación del distrito de Ponce, y que

cola,[6] y del Banco Territorial y Agrícola de San Juan,[7] testificaron ante el Comité del Senado para las Islas del Pacífico y Puerto Rico (enero, 1900) y la Comisión de Asuntos Insulares de la Cámara (enero-febrero, 1900). Los delegados del Banco Territorial y Agrícola se limitaron a asuntos de orden económico. Los representantes de la Cámara de Comercio fueron instruídos similarmente, pero muchos aportaron sus opiniones personales. A los delegados les unía el ideal común de la inmediata necesidad de un gobierno civil que reemplazara al *régimen militar*. El doctor Henna caracterizaba al pueblo puertorriqueño como «el Don Nadie de quién sabe dónde. No tenemos status político ni gozamos de derechos civiles. Esto no puede continuar por mucho tiempo.»[8]

también había recibido el endoso del Partido Republicano. Bravo se dedicaba al negocio de comisiones, y Fernández Juncos desempeñaba la secretaría de la Cámara de Comercio. El último fue el único que no testificó ante el Comité del Senado para las Islas del Pacífico ni ante el de Asuntos Insulares de la Cámara. La Cámara de Comercio establecida el 15 de diciembre de 1899 por iniciativa del mayor general Guy V. Henry, era en sí un temprano ejemplo de "americanización".

6. Sus voceros fueron Lucas Amadeo y Enrique González. Amadeo, presidente de la Sociedad Agrícola, era un cosechero de café y cacao, mientras que González, vicepresidente de la Sociedad, era un abogado retirado, dedicado al cultivo del café y caña y a la crianza de ganado. La Sociedad Agrícola se había fundado recientemente y representaba a algunos 2,000 agricultores de la isla.

7. La representaban Nicolás Oyanguren y un tal "señor Valdés". Oyanguren, español residente en Puerto Rico, era comerciante y uno de los directores del Banco Territorial Agrícola. El "señor Valdés" permaneció en completo anonimato debido a que nunca testificó ni se supo más de él.

8. Congreso de los Estados Unidos, Cámara de Representantes, Comisión Sobre Asuntos Insulares, *Hearings, Affairs in Puerto Rico*, 56 Congreso, primera sesión, enero, 8; febrero, 5, 1900, página 96. Citado de aquí en adelante, como *Affairs in Puerto Rico*. Encontrado en: Estados Unidos, Congreso, Cámara de Representantes, Comisión de Asuntos Insulares, *Comittee Reports and Hearings, and Acts Relating Thereto*, 56 Congreso, sesiones I y II, (1900-1901) Washington: Imprenta del Gobierno, 1902.

Sus propuestas para un gobierno civil produjeron algunas variaciones, pero los puertorriqueños favorecían fundamentalmente un gran margen de autonomía. Todos abogaban por una forma «territorial» sin precisar el término. Comprendía éste la extensión de la Constitución con su concesión de privilegios, la ciudadanía norteamericana,[9] la representación en Washington, el comercio libre, tanto gobierno propio como el de los territorios continentales y tal vez hasta implicaciones sobre la estadidad futura.

En cuanto al resto, apenas se discutían los casos específicos. Todos parecían aceptar una asamblea legislativa bicameral. La mayoría de los que comentaban sobre el gobierno civil preferían el sufragio universal, particularmente teniendo en cuenta que España ya había extendido ese privilegio a la isla. El doctor Henna exigía el requisito

9. Muchos de los puertorriqueños tenían la impresión, cuya falsedad pronto quedó demostrada, de que el Tratado de París los había hecho automáticamente ciudadanos de los Estados Unidos. El senador Brown (Demócrata de Georgia), durante el debate sobre la Ley Foraker, incorporó al Diario de Sesiones del Congreso una hoja suelta distribuida en San Juan el 7 de febrero de 1899 convocando a una asamblea para celebrar la nueva ciudadanía recientemente adquirida por los puertorriqueños: "Al pueblo puertorriqueño": El Senado de Washington ha ratificado el Tratado de Paz, de modo que Puerto Rico está definitivamente incorporado a los E.E.U.U. de América. Somos, pues, con legítimo orgullo, ciudadanos de esa gran nación —la mejor, más democrática y próspera del mundo civilizado. Para celebrar este magnífico suceso les invitamos a la reunión que ha de efectuarse a las cinco de la tarde en la Plaza de Colón para organizar el desfile que recorrerá la calle Fortaleza hasta el Palacio del General Henry para saludarlo como el más digno representante del gobierno federal, y luego regresar a la Plaza Central donde se disolverá la reunión.

Puertorriqueños: Vivan los Estados Unidos de América y vivan América y Puerto Rico.

San Juan, 7 de febrero de 1899, la Comisión. Estados Unidos, *Congressional Record*, 56 Congreso, 1 sesión XXXIII, Parte 4, (3 de abril de 1900), 3686.

de alfabetización, pero no el requisito de propiedad, mientras el mayor Ames sugería uno de los dos. Luis Morales indicaba que mientras el Partido Republicano prefería el sufragio universal, ellos aceptarían la situación presente con cualquiera de las dos cualificaciones.

El presentimiento de que los puertorriqueños eran inexpertos en cuanto al gobierno propio o las costumbres norteamericanas propició que Amadeo y el doctor Henna aceptaran inmediatamente la participación norteamericana. El doctor Henna llegó a sugerir que la mitad de los miembros de la Cámara Alta fueran nominados por el Presidente, con el consentimiento del Senado, y que los miembros puertorriqueños fueran seleccionados por la Cámara Baja.[10] El ejecutivo fue mencionado solamente por el doctor Henna, quien declaró que éste debería tener el poder del veto, el cual podría ser contrarrestado por un voto de dos tercios de la asamblea legislativa.

Al concentrar, como lo hicieron, su testimonio en las materias económicas, los puertorriqueños no estaban menospreciando deliberadamente los asuntos gubernamentales. Más bien, se trataba de un acto de reflexiva fe en que recibirían un tratamiento generoso de parte del Congreso.

> «Vuestros ponentes no pueden imaginarse que el Congreso norteamericano cometa la injusticia de retrasar políticamente a Puerto Rico por cincuenta años ni de negar al pueblo que jubilosamente celebraba una nueva nacionalidad los derechos que antes ha concedido a territorios cuyas demandas de justicia no estaban

10. Luis Morales sugirió, sin ir más allá, que la mitad de la Cámara Alta estuviese constituida por puertorriqueños.

tan bien fundadas o cuya capacidad para el gobierno propio no era tan patente.» [11]

Los norteamericanos, con la notable excepción del comisionado Henry K. Carroll, no compartían este optimismo.

El sector «continental» no carecía ni de información ni de opinión. El presidente McKinley, a través de diversos departamentos podía auscultar muchas fuentes.[12] El Departamento del Tesoro había enviado a Henry Carroll como comisionado especial.[13] El Departamento de Agricultura había facultado al profesor O. F. Cook para investigar las plantas de valor económico y las condiciones agrícolas de la isla. El Departamento de Guerra se basó en los informes de sus gobernadores militares, el mayor general John R. Brook y Guy V. Henry, y el brigadier general Jorge W. Davis.[14] El secretario de guerra Russell A. Alger había nombrado una Comisión Insular, constituida por el general Robert P. Kennedy, Charles A. Watkins y Henry G. Curtis, quienes visitaron Puerto Rico de marzo a mayo de 1899, con instrucciones de examinar todos los asuntos civiles. La Comisión

11. Declaración de Lucas Amadeo y Enrique González, en representación de los agricultores de Puerto Rico, ante la Comisión del Senado para las Islas del Pacífico y Puerto Rico, el 20 de enero de 1900. Estados Unidos, Congreso, Senado, *Hearings Before the Committee of Pacific Islands and Puerto Rico of the United States Senate on Senate Bill 2264, To Provide a Goverment for the Island of Puerto Rico, and for Other Purposes*, 56 Congreso, 1.ª sesión, S. Doc. 147, (Washington: Imprenta del Gobierno, 1900), pág. 225. Citado de aquí en adelante como *Hearings on Senate Bill 2264*.

12. Tantos que el senador Francis M. Cockrell (Demócrata de Misurí) comentó que había "bastantes cucharas en la olla de la legislación". *Hearings on Senate Bill 2264*, pág. 94.

13. Para estas recomendaciones vea *supra*, págs. 61-62.

14. Para las recomendaciones del general Davis vea *supra*, págs. 62-63.

Insular hizo un informe preliminar y luego un informe final (que nunca se imprimió) con recomendaciones, incluyendo un código legal para la isla. Estas evidentemente permanecieron «enterradas» en el Departamento de Guerra.

El general Davis y el comisionado Curtis comparecieron ante ambas comisiones del Congreso, mientras que el profesor Cook, limitándose a los asuntos agrícolas, se dirigió a la Comisión sobre Asuntos Insulares. Davis y Curtis estaban contestes en cuanto a las inconveniencias de un amplio gobierno propio.[15] Curtis, temiendo que la acción congresional implicaría la extensión de derechos y privilegios constitucionales a los puertorriqueños, apoyaba el régimen presidencial durante, por lo menos, cinco años más. Toda legislación había de ser promulgada por el Presidente a base de las recomendaciones de la Comisión Insular, y más tarde del Gobernador Civil. El ejecutivo sería un ciudadano nombrado por el Presidente. Originalmente, Curtis había propuesto un sistema de comisión similar al del Distrito de Columbia, y en el cual dos de los tres miembros fueran norteamericanos. Este no fue aprobado ni por el Presidente ni por el Departamento de Guerra, y fue por tanto descartado. La ley común había de ser extendida a la Isla. En resumen, estas sugestiones recomendaban la tutela con «T» mayúscula.

15. "...Positivamente, estoy de acuerdo con el general Davis —y tal vez mis ideas son aún más fuertes que las suyas— en que actualmente ninguna legislación resulta posible o beneficiosa en la isla de Puerto Rico. Ellos desconocen nuestro sistema, nunca lo han estudiado, y todo lo que la gente demanda son nuestras leyes y bastantes oficiales norteamericanos para ponerlas en vigor, así como suficientes oficiales para controlarlos y enseñarles nuestros métodos." Declaración de Curtis a la Comisión del Senado para las Islas del Pacífico y Puerto Rico. *Hearings on Senate Bill 2264*, pág. 91.

Los dos norteamericanos que comentaron con carácter privado compartían prejuicios similares en cuanto a la conveniencia del gobierno propio. El general Roy Stone[16] quería aplazar el gobierno propio por lo menos para dentro de cuatro a cinco años.[17] El representante Ebenezer J. Hill (Republicano de Conecticut), con un sentido político agudamente acoplado a los deseos de sus electores que eran cultivadores de tabaco, favorecía un gobierno por comisión tal como el que existía en el Distrito de Columbia.

Posiblemente, las sugerencias más fructíferas, en términos de su efecto sobre la Ley Foraker, provinieron de la Oficina del Secretario de Guerra, Elihu Root. A Root lo habían traído a Washington en 1899 con la misión específica de administrar las Islas Españolas[18] recientemente adquiridas. No tenía dudas de que lo que debía estructurar era una política colonialista. Ni entonces ni luego apoyó la estadidad ni la ciudadanía para

16. El general Stone había pertenecido al grupo del general Miles durante la guerra. Volvió luego a Puerto Rico, tres veces en asuntos privados, esto es, en relación con el desarrollo del sistema ferroviario en la Isla.

17. "Las clases intelectuales y la gente educada allí estarían bien capacitadas para el gobierno propio como cualesquiera otros, excepto que son gente muy excitables, y estimo que mientras menos política tengan durante los próximos cuatro o cinco años, mucho mejor será para ellos; creo que esa es la opinión entre la mejor gente de allá. Hasta una insignificante elección global para alcaldes trastorna a la Isla casi completamente durante un mes. Allá no hay organizaciones de partido, excepto un partido a favor de un hombre, y el otro contra él. Creo que la forma más simple de gobierno civil sería la mejor para ellos, como también las menos elecciones posibles, para empezar." *Affairs in Porto Rico*, pág. 61.

18. "Creo que el rasgo principal del cambio que efectúo es el establecimiento de una nueva firma legal con el nombre de "Griggs y Root, consejeros legales del Presidente, especialistas en asuntos coloniales". De Root al Secretario de Justicia, John W. Griggs, julio 26 de 1899. Citado en Philip C. Jessup, *Elihu Root* (New York: Dodd, Mead and Company, 1938), 1, 219.

Puerto Rico.[19] En su opinión, los puertorriqueños no tenían derechos que reclamar bajo la Constitución, ya que los Estados Unidos tenían completa soberanía sobre las nuevas posesiones, limitada solamente por el tratado de cesión. Admitía, sin embargo, que tenían el «derecho moral de ser tratados por los Estados Unidos conforme a los principios de justicia y libertad que hemos expresado en nuestra Constitución.»[20]

> «...Es nuestro deber incuestionable convertir los intereses del pueblo sobre el cual ejercemos la soberanía, en fundamento, principal y orientador de toda la legislación y la administración que les concierne, y darle a ese pueblo en la mayor medida posible, libertad individual, gobierno propio de acuerdo con sus aptitudes, leyes justas e iguales, y oportunidades para la educación, para la industria lucrativa y para el desarrollo de la civilización.»[21]

Root observó estos principios generales e hizo recomendaciones minuciosas en su Informe Anual de 1899. Las leyes generales de los Estados Unidos deberían extenderse a la Isla, proveyéndose a la vez, una judicatura federal.

> «El Presidente de los Estados Unidos nombraría un gobernador con el consejo y consenti-

19. Luego lanzó invectivas contra la concesión de la ciudadanía como un "comportamiento estúpido y descabellado de parte del Congreso". Root a la Sra. H. Fairfield Osborn, diciembre 24, 1917, Según *Ibid.*, 1, 479.

20. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899*, parte 1, pág. 24.

21. *Ibid.*, Root vislumbraba el status de Puerto Rico "algo así como nuestras relaciones con Cuba, pero con un protectorado quizás más fuerte en carácter que el que virtualmente tenemos sobre Cuba". Root al Dr. Lyman Abbott, 24 de diciembre de 1908. Citado en Jessup, *op.* 1, 378-379.

miento del Senado; los miembros del gabinete tales como Secretario de Justicia, Secretario de Estado, Tesorero, Auditor y Contralor, Superintendente de Obras Públicas y Superintendente de Educación, serían nombrados de igual manera; un consejo legislativo, compuesto de jefes de estado, una minoría seleccionada de entre el pueblo por el Presidente; que todos los actos del Consejo deberán estar sujetos al poder del veto del gobernador y ser aprobados sobre el veto por un voto de dos terceras partes, y ninguna ley deberá ponerse en vigor hasta que haya permanecido sin desaprobación por treinta días después de su presentación al Congreso o al Presidente de los Estados Unidos, si se aprobó cuando el Congreso no estaba en sesión; que debería haber un Tribunal Supremo de la Isla, compuesto de jueces nombrados por el Presidente, con el consejo y consentimiento del Senado, con sólo jurisdicción en casos de apelación; tribunales de primera instancia en distritos separados, con jueces y oficiales nombrados por el gobernador, y un tribunal menor en cada municipio.» [22]

Una legislatura electa por el pueblo se aplazaría hasta que transcurriese un período de adiestramiento. Mientras tanto, habría autonomía municipal y requisitos de alfabetismo o propiedad para el sufragio. El código municipal seguiría vigente, *modificándose gradualmente según lo determinasen las circunstancias.*

Dos puntos eran esenciales en la totalidad de esta estructura. En el gobierno se preferirían cuando fuese posible, los puertorriqueños a los norteamericanos, reduciéndose estos últimos al míni-

22. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899*, parte 1, págs. 27-28.

mo. Segundo, era imperativo el establecimiento de un sistema de educación total que proveyera a cada niño la oportunidad de adquirir una instrucción elemental. Root, a juzgar por este resumen de sus criterios, sentía una doble responsabilidad hacia la Isla. Los Estados Unidos estaban obligados a conceder tanto gobierno propio como fuese factible bajo las circunstancias existentes y al mismo tiempo educar a la población para el disfrute de libertades posteriores. Estas opiniones adquirieron sentido cuando el presidente McKinley las trasmitió oficialmente al Congreso casi al pie de la letra, en su mensaje anual del 5 de diciembre de 1899.[23]

23. "Es deseable que el gobierno de la Isla, bajo la ley de derecho de guerra impuesta ahora por el departamento de lo ejecutivo, sea suplantado por una administración de naturaleza completamente civil. Para los actuales propósitos recomiendo que el Congreso apruebe una ley para la organización de un gobierno temporero, que disponga para el nombramiento por el Presidente, y sujeto a confirmación por el Senado, de un Gobernador y tales otros oficiales, como la administración de la Isla pueda requerirlo, y que para propósitos legislativos sobre materias de naturaleza local que no tengan carácter federal, será nominado y asignado por el Presidente, sujeto a confirmación por el Senado, un consejo legislativo, compuesto en parte de puertorriqueños y en parte de ciudadanos de Estados Unidos, y que sus actos, antes de ponerse en vigor, estén sujetos a la aprobación del Congreso o del Presidente. En cuanto a los municipios y otras subdivisiones locales, recomiendo que se establezca de inmediato la autonomía para que los ciudadanos inteligentes de la Isla participen en su propio gobierno y aprendan, mediante la práctica, las responsabilidades y requerimientos de un pueblo que se gobierna a sí mismo. No he creído aconsejable poner todo el gobierno de la Isla en manos de oficiales seleccionados por el pueblo, pues dudo que en cuanto hábitos, formación y experiencia puedan ejercer de inmediato tan alto grado de gobierno propio; pero es mi opinión y esperanza que muy pronto obtendrán la experiencia y sabiduría y dominio propio que justifique el conferirles una participación mayor en la selección de sus oficiales insulares.

"El requisito fundamental para este pueblo, como para todo pueblo, es la instrucción..." Estados Unidos, Senado, *Journal of the Senate of the United States*, Quincuagésimosexto Congreso, 1.ª Sesión (Washington: Oficina de Impresos del Gobierno, 1900), página, 16.

II. *El Congreso y el Gobierno Civil*

La Ley Foraker sufrió algunas enmiendas básicas, entre el período de su radicación y el de su promulgación. La versión original,[24] patrocinada por Foraker el día 9 de enero, contenía cuatro disposiciones fundamentales que nunca firmó el Presidente. Como se había propuesto inicialmente, a los puertorriqueños se les haría ciudadanos de los Estados Unidos,[25] y se le aplicaría a la Isla la Constitución de los Estados Unidos.[26]

Puerto Rico tendría derecho a un delegado en la Cámara de Representantes,[27] y se establecería

24. El autor recibió copias microfílmicas tanto de la ley original como de la versión sobre la cual informó primero la Comisión Sobre las Islas del Pacífico y Puerto Rico. El 30 de marzo de 1900 el senador Bacon (Demócrata de Georgia), como una maniobra parlamentaria, radicó la ley original (con dos modificaciones leves en sustitución del H. R. 8245). De modo que, por conveniencia, todas las referencias a la ley original se harían a base de la copia insertada dentro del *Congressional Record* por el senador Bacon.

25. "*Sec. 3* — Que todos los habitantes residentes en la Isla y que eran súbditos españoles para el día 11 de abril de 1899, serán considerados y tratados como ciudadanos de los Estados Unidos, excepto aquéllos que han decidido conservar su lealtad a la corona de España en o antes del día 11 de abril de 1900, de acuerdo con las disposiciones del tratado de paz entre los Estados Unidos y España, verificado el día 11 de abril de 1899; y constituirán una corporación política con poderes gubernamentales según se confieren más adelante, y con el poder de demandar y ser demandados en los tribunales de los Estados Unidos, en el nombre de "*Isla de Puerto Rico*" en todos los casos en que tales tribunales tengan jurisdicción, donde una de las partes sea un estado o territorio de los Estados Unidos." *Congressional Record*, Parte 4 (3 de marzo de 1900), pág. 3521.

26. "*Sec. 10.* Que la Constitución y todas las leyes de los Estados Unidos de aplicación local, excepto que se disponga lo contrario en lo anterior o en lo sucesivo, tendrán la misma fuerza y efecto en la isla de Puerto Rico como en cualquier otra parte de los Estados Unidos." *Ibid.*

27. "*Sec. 36.* Que los votantes capacitados de la Isla, a partir del primer martes después del primer lunes de noviembre de

el comercio libre entre el continente y la Isla.[28] Como se detallará más adelante, los planteamientos en torno al imperialismo, al poder constitucional del Congreso sobre las nuevas posesiones, y al proteccionismo, exigían, desde el punto de vista republicano, la eliminación de la disposición sobre el comercio libre. Esto, a su vez causó el fracaso de las otras tres, ya que cualquiera y cada una de las disposiciones que insinuaran que Puerto Rico gozaba de completa protección constitucional podrían resultar embarazosas e impondrían una barrera insuperable respecto de la imposición de una tarifa. Según declaró el portavoz de la minoría democrática, el senador Bacon, de Georgia: «Se ha sacrificado todo aspecto de un libre gobierno territorial, a los fines de que se imponga sobre Puerto Rico una tarifa.»[29] En un debate anterior, Foraker había admitido que no era la intención de los republicanos crear un gobierno territorial en Puerto Rico.[30] Los republicanos trata-

1900, D. C. y cada dos años, de ahí en adelante, elegirán un delegado a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, que tendrá derecho a voz pero no a voto al certificar su elección el Gobernador de la Isla: Disponiéndose, que ninguna persona será elegible para tal elección si no es un habitante *bona fide* de la Isla, si no tiene 30 años de edad y bienes en la Isla montantes por lo menos a $ 2,000". *Ibid.*, pág. 3523.

28. "*Sec. 38.* Que en y después de la aprobación de esta ley, toda la mercancía que llegue a los Estados Unidos procedente de la isla de Puerto Rico, y toda mercancía que vaya a Puerto Rico procedente de los Estados Unidos, será admitida en los respectivos puertos de entrada, libre de toda tarifa, aduanas e impuestos, no importa lo que digan al contrario todas las leyes o partes de leyes." *Ibid.*, pág. 3521.

29. *Ibid.*, pág. 3685.

30. "...No propongo nada en esta ley, y aquéllos que están en armonía conmigo en cuanto a lo que debe hacerse no se proponen constituir un gobierno territorial en el propio sentido de la palabra, sino simplemente dar al pueblo de Puerto Rico un gobierno civil tal como la ley lo provee." *Ibid.*, pág. 3518.

ban de legislar de modo que no se extendiese la Constitución a las islas. El Comité descartó las disposiciones que, además de extender la Constitución, concedían comercio libre. Las otras dos se evacuaron, pero fueron eliminadas en el Senado, el 3 de abril, por virtud de las enmiendas patrocinadas por Foraker.

De todas las disposiciones excluidas, Foraker se mostró más renuente a abandonar la concesión de la ciudadanía. Luchó para retenerla y hasta logró mantenerla durante parte del proceso. Consideró «necesario darle a este pueblo algún *status* definitivo. Deben ser o ciudadanos o extranjeros o súbditos. Nosotros no tenemos súbditos, y no deberíamos hacer extranjeros de los nuestros.»[31] Por tanto, los puertorriqueños debieran convertirse en ciudadanos norteamericanos. Anticipándose al argumento de los demócratas, Foraker definió cuidadosamente el concepto de ciudadanía, tanto en su informe al comité como en el hemiciclo del Senado, entendiendo que tal ciudadanía no comprendía derecho al voto ni a la participación en el gobierno de los Estados Unidos. Un ciudadano era simplemente «una persona que debía lealtad a un gobierno y tenía derecho a la protección por parte de éste.»[32]

Los únicos que se oponían a la ciudadanía, sobre bases de política, eran los senadores Teller (Republicano «Silver», por Colorado) y Spooner (Republicano, de Wisconsin). El primero, autor de la famosa enmienda que prometía la independen-

31. Estados Unidos, Congreso, Senado, Comisión a cargo de Islas del Pacífico y Puerto Rico. *Temporary Civil Government for Porto Rico*, 56 Congreso. Primera sesión S. Rept. 249 para acompañar S. 2264, pág. 13. Citado de aquí en adelante, como S. Rept. 249.

32. *Ibid.*, Foraker tomó prestado este concepto del juez Cooley.

cia para Cuba, se oponía a la posible participación de los puertorriqueños en el gobierno de los Estados Unidos.[33] Spooner creía que podría existir el peligro de la excesiva precipitación debido a que los puertorriqueños ignoraban las costumbres e instituciones norteamericanas. La verdadera presión provenía, sin embargo, de los demócratas quienes, favoreciendo la ciudadanía por convicción o conveniencia, se apresuraron a indicar la incompatibilidad entre la concesión de la ciudadanía y la imposición de una tarifa. Los ciudadanos deben gobernarse bajo la Constitución, situación que impide la exacción de impuestos sobre el comercio entre los Estados Unidos y Puerto Rico. El 19 de marzo, Foraker finalmente capituló e introdujo una enmienda cambiando el status de los puertorriqueños de ciudadanos de los Estados Unidos a ciudadanos de Puerto Rico.[34] Durante el resto de su carrera senatorial, radicó proyecto tras proyecto para remediar este fracaso, pero nunca tuvo éxito.

33. "No quiero que a esta gente se les haga ciudadanos de los Estados Unidos. Quiero extenderles todos los privilegios consistentes con sus relaciones con este gobierno excepto el de la ciudadanía. Yo extendería a estos territorios todos los privilegios, todas las bendiciones que la Constitución de los Estados Unidos en opinión de algunos, debe haber conferido, pero que yo sostengo no son conferidas, sino heredadas, inherentes a un gobierno libre. Yo no establecería una relación que les permitiera participar con nosotros en la elección de un Presidente y tener sus representantes en este hemiciclo o en la otra Cámara." *Congressional Record*, parte 3 (14 de marzo de 1900), pág. 2875.

34. Durante los debates del Senado, Foraker acusó a los demócratas de haber causado la substitución. Sin embargo, en sus memorias declaró: "No fue culpa mía que no hiciéramos esto, porque de tal manera informé sobre la ley e hice todo lo posible para que así fuese promulgada, pero una mayoría del Senado consideró que era prematuro, abogando en su lugar que fueran simplemente "ciudadanos de Puerto Rico y como tales acreedores a la protección de los Estados Unidos", frase que yo subrayé y sustituí cuando me percaté de que no podía hacer nada mejor." Foraker, *op. cit.*, 11, 84.

La Ley Foraker, mientras estaba pendiente ante el Congreso, dominaba la atmósfera política, dentro y fuera de las cámaras legislativas. No obstante, a pesar de esta atención, se le dio relativamente poca importancia a los aspectos de gobierno civil comprendidos en la ley. El planteamiento ante la nación no era la estructura institucional a establecerse, sino más bien la extensión y naturaleza del poder congresional sobre la isla. Por diversas razones, el campo de batalla que parecían favorecer ambos partidos lo constituía la sección referente a las tarifas. Sobre este punto, pues, se concentró la mayor parte del fuego, sin que ello implique que el resto de la ley permaneciera indemne. En el Senado, Foraker, naturalmente, llevó la voz cantante en la defensa, aunque ocasionalmente un republicano contumaz como Spooner, de Wisconsin, saltaría a la palestra. Los demócratas se mofaban de los republicanos en lo referente a la ciudadanía acusándolos de tratar a los puertorriqueños como «cuasi-extranjeros». Se hicieron desde el hemiciclo repetidos esfuerzos encaminados a extender la Constitución a Puerto Rico, pero cada uno lo contrarrestaba de inmediato la presencia de la mayoría republicana. En cuanto a lo esencial, ambos partidos diferían muy poco, excepto en lo concerniente a las supresiones ya discutidas, lo cual se hizo patente cuando Bacon radicó el proyecto original de Foraker como medida sustituta.

El único gran ataque lo hizo el senador Teller quien prefirió adoptar una política similar a la que se había seguido con Cuba —establecer un protectorado en la Isla y permitirles formar un gobierno propio. Se oponía decididamente a cualquier medida para incorporar a Puerto Rico (o a

las Islas Filipinas) a los Estados Unidos. Una colonia con autonomía completa era preferible a cualquier *status* que tendiera a la estadidad. Teller acusó a los republicanos de no tener una política clara. El proyecto era un juguete de la política, por lo cual el Congreso debió haber esperado hasta después de las elecciones presidenciales para actuar. En esta sugestión de demora se le unió el senador Stewart (Nevada-Silver) quien deseaba que el pueblo de los Estados Unidos decidiera sobre la cuestión del imperialismo. Mientras tanto, el Presidente y los militares podrían introducir el gobierno propio en las posesiones insulares.

El senador Lindsay (Demócrata de Kentucky), con el apoyo bi-partita de los senadores Jones (Demócrata de Arkansas), Hale (Republicano de Maine) y Spooner, dada la poca oposición de Foraker, triunfó en su propósito de reducir los propuestos poderes legislativos del gobernador. Un comité de enmiendas había sugerido que el gobernador «...participará en, y puede vetar cualquier legislación promulgada...»[35] Esto se objetó en términos de que violaba el principio de la separación de poderes —no era sensato que el ejecutivo participara en la función legislativa. Para que Foraker aceptara la enmienda se requería que el gobernador fuera removido del Consejo Ejecutivo.

Tanto Stewart como el senador Aller (Populista de Nevada) criticaron el sistema de tribunales, y en especial el Tribunal de Distrito Federal, alegando que era muy complicado. Sin embargo, Foraker insistía en la necesidad de un

35. *Congressional Record*, parte 4 (30 de marzo de 1900), página 3515.

Tribunal Legislativo separado, con jurisdicción federal solamente, idea que se abrió camino. Bacon sostenía que la retribución del gobernador era muy alta. Stewart quería reducir el límite de la deuda pública del 10 % al 5 % del total de la tasación sobre la propiedad en la Isla. La transacción de Foraker, del 7 %, fue aceptada. Stewart también instó, después que Foraker había reformado la ley para transferir la aprobación final de las concesiones de franquicia del Presidente al Congreso, la adopción del principio de control *congresional* sobre el gobierno y las instituciones locales de Puerto Rico. Este punto se incluyó sin oposición, requiriéndose que anualmente se sometieran al Congreso todos los informes de los oficiales ejecutivos (secretario, auditor, etc.). El senador Morgan (Demócrata de Alabama), ayudado por Bacon, Jones, Turely (Demócratas de Tenesí) favorecían una redención del 100 % del peso puertorriqueño en dólares norteamericanos en vez de 60 % que disponía el comité. Este movimiento, con sus posibles raíces de «libre plata», fue rápidamente derrotado.

En la Cámara de Representantes, los críticos, aunque breves, se mostraron cortantes y amargos. Como las disposiciones del gobierno civil habían aparecido como enmiendas del Senado al H. R. 8245, la ley original de tarifa, la cámara tuvo su primera y única oportunidad para actuar cuando la ley fue devuelta del Senado el 4 de abril. La ley fue referida al Comité de Medios y Arbitrios, de donde fue evacuada el día 10 de abril con la recomendación de que se concurriese con las modificaciones del Senado. El once de abril, el representante Dalzell (Republicano de Pensilvania), sometió un informe privilegiado de

la Comisión de Normas con el propósito de limitar el debate a esa misma tarde y prohibir las mociones de devolución o enmienda.[36] Como resultado, los demócratas y los disidentes republicanos se vieron incapacitados en cualquier intento de traer a votación las enmiendas que disponían para el libre comercio y una legislatura con ambas cámaras elegidas por el pueblo puertorriqueño como era su intención. Todo debate resultó verdaderamente académico. Una moción de devolución del líder de la minoría demócrata, Richardson, fue declarada fuera de orden por el Presidente de la Cámara, Henderson, y el informe del Comité de Normas aprobado por una votación de 158 a 142 con 12 que contestaron «presente» y 33 que se abstuvieron.

Un caucus republicano efectuado después que la versión del Senado fue devuelta a la Cámara, decidió aceptar la ley tal como estaba y considerarla como medida de partido. Así se procedió a pesar de la oposición de los miembros republicanos del Comité sobre Asuntos Insulares de la Cámara quienes con toda razón, estimaban que se estaba pasando por alto su proyecto de gobierno civil. Los representantes Cooper de Wisconsin y Moody de Masachusets protestaron fuertemente

36. "*Resuélvese*: que inmediatamente después de adoptarse esta resolución el Comité de la Cámara en Pleno encargado del estado de la Unión será descargado de la responsabilidad del proyecto (H. R. 8245) conocido como "Una ley temporera con el fin de proveer ingresos para el alivio de la isla de Puerto Rico, y para otros propósitos", y de las correspondientes enmiendas del Senado; que el mismo no será considerado en la Cámara hasta las 5 p.m. del miércoles 11 de abril de 1900 cuando, sin demora o la consideración de otra moción, se votará la moción que concurra en las reformas de dicho Senado en total, y a los miembros se les permitirá imprimir las observaciones pertinentes, sobre dicho proyecto y sus enmiendas durante 10 días a partir de la adopción de esta regla." *Ibid.*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4028.

contra algunas de las disposiciones de la ley. Cooper caracterizaba el gobierno civil como una especie de gobierno estilo «Carpetbag», debido a que el Consejo Ejecutivo entero que controlaba la concesión de franquicias, estaría constituido por miembros nombrados por el Presidente. Las críticas no recibieron respuesta; el representante Cannon recalcaba la necesidad de la unidad partidista; y el proyecto del Senado fue totalmente adoptado.[37] Esta combinación de la regla especial y la decisión del caucus republicano fortalecieron la ley contra las presiones legislativas previstas. Pero los seis republicanos[38] que rehusaron asistir al caucus no se comprometieron con la decisión, como tampoco los demócratas, populistas, republicanos del patrón plata o los miembros del Partido del patrón plata.

El hecho de haberse preferido al Comité de Asuntos Insulares y la «impropia precipitación» en aprobar la ley no habían de quedar sin comentario. El representante Jones (Demócrata de Virginia) miembro principal de la minoría en el Comité sobre Asuntos Insulares, protestó.

> «La ley comprende 28 páginas, 22 de las cuales se relacionan con y pretenden ser un sistema completo de gobierno civil para Puerto Rico. Ni una sola línea de este proyecto relativa al aspecto del gobierno civil se ha discutido o leído en esta Cámara.
>
> »Al efecto, me atrevo aseverar que ni uno de cada diez de sus miembros ha leído o se ha

37. *The Independent* III (12 de abril de 1900), pág. 860, y *The Outlook XIV* (14 de abril de 1900), pág. 841.

38. Crumpacker (Indiana), Fletcher (Minesota), Heatwole (Minesota), Littlefield (Maine), Lorimer (Illinois), and McCall (Masachusets.

familiarizado siquiera con los aspectos gubernamentales más importantes de esta medida.»[39]

Su punto de vista repercutió en los representantes Williams (Demócrata de Illinois) miembro de minoría de la comisión, Newlands (Silver Party-Nevada) y Hay (Demócrata de Virginia). Williams reveló la existencia de celos jurisdiccionales al advertir que «han pasado cuatro meses y al Comité (de Asuntos Insulares) nunca se le ha permitido considerar siquiera por una hora el proyecto de Gobierno Civil para Puerto Rico.»[40] Los representantes Jones y Maddox (Demócratas de Georgia) alegaban la inconsistencia de exigir a todos los oficiales juramento de lealtad a la Constitución y al mismo tiempo negar a los puertorriqueños los derechos de la Constitución y la ciudadanía. Jones, el único miembro de ambas Cámaras que actuó así, objetó el cambiar el nombre de «Puerto Rico» a «Porto Rico». De tal manera se les estaría privando del nombre de su propio país, lo que representaba una violación a su historia y sus sentimientos. Newlands confiaba que de haberse permitido enmiendas se hubiera repuesto el Delegado al Congreso con un número aplastante de votos.

El ataque más fuerte tuvo como foco la estructura y los poderes del Consejo Ejecutivo. Tildado de varias formas como una «oligarquía», una «corporación», un «directorio», se le atacó por no responder a los intereses del pueblo; lo nombraba el Presidente, y seis de sus miembroa podían ser extraños. Se señaló que, multiplicando los males,

39. *Congressional Record*, parte 8 (11 de abril de 1900), página A-233.
40. *Ibid.*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4040.

este cuerpo controlaba tanto los requisitos de sufragio para la cámara baja como la concesión de franquicias.

> «...Si se me preguntara por el aspecto más notoriamente ofensivo y repugnante a mi propio sentido de justicia, diría sin vacilar que fue aquél que puso en manos de un consejo ejecutivo intruso, con sólo la aprobación de un gobernador también intruso, el poder de otorgar y dispensar toda franquicia, derecho, privilegio, y concesión de naturaleza pública o cuasi pública en la Isla.» [41]

Aunque trataron lo más que pudieron, los críticos tendrían que esperar otra ocasión. Ni retoricismos ni invectivas pudieron detener la inexorable marcha del proyecto a través de la Cámara.

Una nota debería consignarse. El tiempo que medió entre la aprobación de la ley (12 de abril) y el día de su vigencia (primero de mayo) demostró ser insuficiente para conseguir personas aptas para el ejercicio de los principales cargos civiles. El presidente McKinley tuvo que recurrir al Congreso en busca de autorización para que los oficiales del ejército continuaran en sus puestos. El 18 de abril, Foraker sometió una resolución conjunta para resolver el problema. La Cámara de Representantes, en particular el Comité sobre Asuntos Insulares, se aprovechó de esta oportunidad para lograr lo que se les había denegado anteriormente —las enmiendas a la Ley Foraker. La enmienda hecha requería que las franquicias para ferrocarriles, tranvías, telégrafo y teléfono fueran aprobadas por el Presidente. Además, se aplicaron

41. Jones (demócrata de Virginia), *Ibid.*, parte 8 (11 de abril de 1900), pág. A-234.

severas restricciones a todas las concesiones de franquicia, incluyendo la prohibición de que ninguna corporación agrícola poseyera más de 500 acres de tierra.[42]

Se veía claro que individualmente, los miembros del Congreso albergaban en sus corazones solamente los intereses de los isleños. Su enfoque instintivo del gobierno civil no era solamente generoso sino previsor. No obstante, las buenas intenciones, y con éstas sus concretas manifestaciones, se evaporaron ante una consideración doméstica, la tarifa.

42. Esto fue añadido en el Comité de Conferencias a insistencia de los agentes de la Cámara por encima de las objeciones de Foraker.

CAPITULO V

LOS GRUPOS DE INTERESES Y LA TARIFA PARA PUERTO RICO

Aunque de las veintiocho páginas del Proyecto Foraker, veintidós se dedicaron al gobierno civil, el centro de interés lo monopolizaron aquellas secciones concernientes a las relaciones comerciales con Puerto Rico. Ya sea como el medio hacia otro principio o como el principio en sí, el libre comercio para Puerto Rico exigía la atención tanto de los políticos como del público. Sin embargo, como la calma proverbial que precede a la tormenta, su entrada en escena fue modesta y sin oposición.

El trasfondo de este asunto lo constituyó la prevaleciente zozobra económica de la Isla, debida, principalmente, a tres factores estrechamente relacionados: la depresión agrícola, la pérdida de los mercados de exportación y los estragos del huracán. Antes del huracán del 8 de agosto de 1899 fue forzoso almacenar dos cosechas de tabaco debido a que los agricultores no pudieron conseguir un precio que compensara los costos de pro-

ducción. El azúcar, que era después del café la cosecha más lucrativa, se vio afectado por la competencia del azúcar de remolacha. Los intereses agrícolas estaban constituidos por una clase deudora sobre la cual gravitaban pesadas hipotecas. La guerra había menguado el crédito, dejando poco o nada disponible para suplir las necesidades de los agricultores. El incierto status de Puerto Rico bajo la ocupación militar hacía difícil, si no imposible, tramitar el empréstito necesario para reforzar la agricultura y proveer mejoras públicas. Por razones similares resultaba imposible aliviar la situación mediante la entrada de nuevo capital extranjero.

En segundo lugar, la anexión norteamericana había acarreado la pérdida de los mercados normales, sin que hubiese beneficios compensatorios. Antes de la Guerra Hispanoamericana, España y Cuba (áreas de relativo comercio libre) eran los principales clientes de Puerto Rico.[1] España, reaccionando naturalmente a su pérdida colonial, clasificó las importaciones puertorriqueñas como

1. Valor de las exportaciones principales (en pesos).

Año	Café	Tabaco	Azúcar y Remolacha
1895	9,492,212	698,225	4,606,540
1896	13,864,340	422,912	4,246,104
1897	12,222,599	1,194,318	4,411,518
	35,579,151	2,315,455	13,264,162

Exportaciones a España (en pesos)

Año	Café	Tabaco	Azúcar y Remolacha
1895	2,302,220	262,093	395,123
1896	3,869,632	237,012	1,318,319
1897	3,563,920	141,720	1,272,884
	9,735,772	640,825	2,986,326

mercancía extranjera, sometiéndolas, por tanto, al pago de contribuciones tarifarias. El café, que constituía aproximadamente dos tercios de las exportaciones, solía embarcarse principalmente a España y Europa. Pero ahora la nueva tarifa resultaba prohibitiva. El tabaco tenía como mercado corriente a Cuba, donde se convertía en cigarros para el consumo norteamericano. Sin embargo, el Presidente, respondiendo a las demandas de los cubanos, autorizó un impuesto de $ 5.00 dólares por cada libra de tabaco importado. También se impuso una tarifa sobre el ganado, paralizando así otra exportación puertorriqueña, toda vez que se cerró el mercado cubano. El azúcar también se afectó en la medida en que España había sido el mayor comprador de azúcar centrífuga. Sin embargo, las pérdidas se hubiesen absorbido, a no ser por la continuación de la tarifa de Estados Unidos, sobre todos los productos puertorriqueños. El café todavía figuraba en la lista de libre comercio, pero la variedad puertorriqueña de alta calidad, no tuvo acogida en el mercado de los Estados Unidos, debido a que los norteamericanos no la conocían. El puertorriqueño vivía en un mundo de barreras comerciales, sin mercado a la vista para sus cosechas.

Exportaciones a Cuba (en pesos)

Año	Café	Tabaco
1895	3,382,719	411,565
1896	3,674,288	128,483
1897	2,048,563	990,808
	9,105,570	1,530,856

Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899, parte 6, págs. 509-510.

La situación remató con el huracán del 8 de agosto de 1899. Aparte de la general zozobra económica que acarreó la tormenta,[2] la industria cafetalera fue objeto de un retraso alarmante. El huracán no sólo destruyó las siembras sino también el producto almacenado. Los árboles de sombra, tan esenciales para el cultivo de la planta del café, sufrieron una suerte similar. Se estimó que le tomaría a la industria por lo menos 5 años para recuperarse. Desafortunadamente, como tan a menudo es el caso, el acuerdo general acerca de la naturaleza del problema no significaba igual unanimidad en cuanto a su solución.

Amparándose bajo el principio de que «la idea y la teoría de una tarifa nos repugna»[3] los delegados puertorriqueños cabildearon en vistas congresionales y en otras partes abogando por el libre comercio. La presencia en sus filas de no puertorriqueños dio lugar a que los partidarios de la tarifa hicieran la imputación de que «capitalistas extranjeros», es decir, británicos y españoles, habían de ser los beneficiarios del movimiento de libre comercio.[4] Sin embargo, el testimonio de los puerto-

2. Vea *Supra*, capítulo 11, nota 93, pág. 35.

3. *Congressional Record*, Parte 3 (28 de febrero de 1900), página 2412.

4. "Gran número de gente que actualmente se encuentra en Puerto Rico, y quienes abogan por el comercio libre con nosotros no son ciudadanos de ese país, y los grandes intereses azucareros están en manos de gente que no tiene vínculo alguno de ciudadanía con ese país. Capitalistas ingleses y de otras nacionalidades son quienes poseen las plantaciones de azúcar... No hay un 2 % del pueblo de Puerto Rico interesado en embarcar azúcar a nuestra nación y asimismo no llegan al dos por ciento los interesados en el embarque de tabaco. Eso lo hacen unos pocos capitalistas, quienes son los únicos interesados en el asunto..." *Ibid.*, parte 3 (14 de marzo de 1900), pág. 1875. Las observaciones de Teller fueron complementadas por imputaciones similares de los senadores Perkins (republicano de California), Fairbanks (republicano de Indiana), y el representante Watson (republicano de Indiana).

rriqueños durante las vistas y las numerosas peticiones que circularon a través de la Isla, tendieron a demostrar que de existir tal «conspiración» no había otro propósito que el de servir a los fines de los puertorriqueños. Los puertorriqueños recalcaban la crisis económica, detallando cuidadosamente la depresión agrícola, la pérdida de mercados extranjeros y los estragos del huracán. Algunos de los delegados, en un esfuerzo por apaciguar los temores de la agricultura norteamericana, sostenían que el azúcar y el tabaco puertorriqueños no presentaban amenaza alguna para la producción del continente.[5]

Además del comercio libre, los delegados apoyaban otros remedios económicos. A muchos les interesaba convertir el dinero puertorriqueño en moneda corriente norteamericana, mientras la sociedad agrícola abogaba por una moratoria adicional de los juicios hipotecarios. Sobre todo, estaba el asunto de un empréstito. A Puerto Rico se le debería autorizar un empréstito para invertirse en obras y escuelas públicas, para ayudar los erarios municipales e insulares, para facilidades de empleo, y sobre todo para asistencia agrícola, aspecto que hizo de la sociedad agrícola uno de los mayores partidarios de este remedio. Ellos sugirieron 16 millones de dólares como la suma indicada y señalaron que se requería un empréstito inmediato de aproximadamente millón y medio del

5. Cf. Estados Unidos, Congreso, Senado, *Letter from the Secretary of War Transmitting Copy of a Letter from Brig. Gen. George W. Davis, United States Volunteers, Military Governor of Puerto Rico, Together with a Copy of Translation of a Petition from Tobacco Merchants, Growers, and Manufacturers, of Puerto Rico, Asking for Free Trade Relations with the United States.* 56 Congreso; primera sesión, S. Doc. 195. De aquí en adelante citado como *Letter from Brig. Gen. George W. Davis.*

Gobierno Federal para ayuda directa a los agricultores.

Aunque organizaciones domésticas como la Cámara de Comercio de Nueva York, la Asociación de Comerciantes de Nueva York y la Junta de Comercio y Transporte de Nueva York se unieron para apoyar el libre comercio, otros intereses domésticos se apresuraron a oponerse. La adquisición de tierras tropicales, con su amenazante competencia, había suscitado el clamor de ciertos segmentos de la agricultura norteamericana. Los productores continentales de remolacha, caña de azúcar, tabaco y frutas aunaron sus fuerzas para afrontar el peligro. Ahora demandaban su tajada del «pastel» proteccionista. Según declaró airadamente Herbert Myrick, presidente de la Liga de Productores Domésticos:

> «Como la agricultura y el trabajo han soportado el peso de la protección durante muchos años, tienen derecho a que se les trate con igual equidad ahora que afrontan una crisis, ya que nada menos podría satisfacerles.»[6]

La caña de azúcar, mientras hacía sentir su voz en el campo proteccionista, constituía el problema especial de los congresistas de Luisiana. El azúcar de remolacha y el tabaco eran asuntos distintos. La industria del azúcar de remolacha era de reciente historia, pues la remolacha casi no se había cultivado con anterioridad al 1890. No obstante, en la década siguiente la producción excedió al cuádruple, con California, Michigan, Utah y Colorado a la cabeza. Este aumento podría atribuirse a ayudas económicas, y al Departamento de Agri-

6. *Hearings on Senate Bill 2264*, pág. 162.

cultura. La Tarifa McKinley de 1890, a la vez que eximía de impuesto la entrada de azúcar crudo, estimuló a la industria, financiera y psicológicamente, mediante una subvención de dos centavos por libra sobre el producto doméstico. Muchos estados también subvencionaron el cultivo del azúcar de remolacha. Como si esto no fuera suficiente, el Departamento de Agricultura hizo todo lo que estaba a su alcance para dar publicidad y estimular el desarrollo de la remolacha.[7] La industria también recibió la protección de la tarifa Wilson Gorman de 1894 la cual substituía un impuesto *ad valorem* de 40 % en lugar de la subvención; y la Tarifa Dingley de 1897, la cual imponía un tributo especial sobre el azúcar crudo de cerca de 1 2/3 centavos por libra.[8] El tabaco doméstico era objeto de la misma preocupación que el azúcar de remolacha. El Valle de Conecticut, en Nueva Inglaterra, Wisconsin, Pensilvania, Nueva York, Ohio y Florida, todos cultivaban tabaco de variados tipos y calidad. Estos productores tenían tan poco deseo de competir con el mercado tropical como los cultivadores de azúcar de remolacha.

No era de sorprender, por tanto, que el azúcar de remolacha y el tabaco acudieran a Washington en actitud de protesta contra la idea del libre co-

7. Para información sobre la industria del azúcar de remolacha véase: Estados Unidos, Congreso, Cámara de Representantes, *Special Report on the Beet-Sugar Industry*, 55 Congreso, segunda sesión, H. Doc. 396 (Washington, Oficina de Impresos del Gobierno, 1899), y Frank W. Taussig, *Some Aspects of the Tariff Question* (Harvard Economic Studies, Vol. XII, Cambridge; Harvard University Press, 1915), págs. 80-99.

8. Como la mayor parte del azúcar crudo tenía que importarse, los impuestos tarifarios del período sobre el azúcar crudo, a diferencia de aquéllos sobre el azúcar refinada, sólo proporcionaron protección incidental. Las contribuciones sobre el azúcar crudo, eran esencialmente medidas de ingreso, encaminadas a enriquecer el Tesoro Federal.

mercio con Puerto Rico. Henry T. Oxnard, presidente de la Asociación de Manufactureros de Azúcar de Remolacha, H. S. Frye, presidente de la Asociación de Cosecheros de Tabaco de Nueva Inglaterra, y Herbert Myrick, editor de revistas agrícolas y presidente de la Liga de Productos Domésticos, testificaron contra el libre comercio durante las vistas congresionales. La Liga de Productos Domésticos era índice de la fuerza y composición proteccionistas. Myrick le atribuía la representación de

> «por lo menos 2 millones y probablemente 3 millones de votos, y una considerable influencia indirecta sobre el rumbo de la legislación nacional, y también influencia indirecta sobre probablemente tres millones más de votantes.»[9]

Se componía de asociaciones de remolacheros, caña de azúcar, tabaco, lana, algodón, frutas, vegetales, arroz y nueces. Se afilió con los Propulsores Agrícolas, los Propulsores de la Industria y la Federación Americana del Trabajo. Pendiente de una conferencia nacional para perfeccionar una organización permanente, la dirigía un comité integrado por Myrick Oxnar, Frye, F. B. Moodie, presidente de la Asociación Nacional de Cultivadores de Tabaco, G. W. Perkins, presidente de la Unión Americana de Fabricantes de Cigarros, y Samuel Gompers, presidente de la Federación Americana del Trabajo, entre otros.

A pesar de esta formación impresionante, la agricultura no presentó al principio un frente unificado en Washington. Tampoco recibió apoyo de la industria. La protección del mercado local era

9. *Hearings on Senate Bill 2264*, pág. 160.

una cosa, y otra la destrucción de un mercado potencial. Los manufactureros de tales artículos como equipo agrícola y zapatos vislumbraban horizontes lucrativos. Los intereses de la pesca y la madera en Nueva Inglaterra, los arroceros del Sur y los cultivadores de trigo del Noroeste veían a Puerto Rico como un nuevo cliente. Sus congresistas, no menos sensitivos a los deseos de sus electores que los senadores Platt, de Conecticut y Perkins, de California, se alineaban detrás del libre comercio. Pero en general, se cerraron las filas cuando se enmendó el proyecto de gobierno civil para incorporar la existente lista de libre de impuesto, establecida por el Secretario de Guerra, para los artículos que entraran a Puerto Rico. La lista incluía arroz, carne de cerdo, harina, carne de res, madera y equipo agrícola.[10]

Aunque ante los comités congresionales no comparecieron representantes del trabajo organizado, el obrero era un poderoso aliado de la agricultura en su lucha contra el libre comercio. Entre los congresistas prevalecía el sentimiento de que el obrero resentía la competencia del obrero tropical mal remunerado. Además, el propósito de las leyes de exclusión sería derrotado, si se permitía la libre inmigración desde las nuevas posesiones«[11]

10. U. S., Congreso, Senado, *The Tariff Schedules Now in Force and Effect in Cuba, Puerto Rico, and the Philippine Islands*, 56 Congreso, primera sesión, S. Doc. 254 (Washington, Oficina de Impresos del Gobierno, 1900), Passin.

11. Una declaración clásica de esta posición la ofreció el representante Eddy (republicano de Minesota):

"...Y en mi concepto resulta monstruoso el que las grandes mentalidades que concibieron la Constitución tanto nos encadenen hasta el punto de que estamos absolutamente obligados a forzar a nuestros trabajadores del azúcar y de la remolacha, bien acomodados, bien remunerados y bien alimentados, a que compitan con los de Puerto Rico y Filipinas a quienes cubre solamente un sombrero de paja y su modestia (risas), que viven en chozas

Mark Hanna, cuando lo interrogó H. H. Kohlsaat, portavoz republicano y editor del *Times Herald* de Chicago, para que explicara su apoyo a la tarifa puertorriqueña, respondió, en francos términos políticos:

> «Le diré exactamente. Nosotros recibimos notificación de la Unión de Enrolladores de Cigarros, integrada por 250,000 miembros, de que si permitimos la entrada, libres de impuestos, de los cigarros puertorriqueños, cada uno de los 250,000 miembros conseguiría otros tres obreros unionados para votar contra el Partido Republicano en noviembre de 1900, alcanzando así un millón de votos contra McKinley.» [12]

Cuando se les presionó, los partidarios de la protección admitieron todos que la amenaza de Puerto Rico era mínima. Puerto Rico producía una tripa de tabaco que ciertamente no podría competir con la variedad de capa y sobretripa que se producía en el Valle de Conecticut, Nueva York y Wisconsin o la tripa inferior producida en Pensilvania. Solamente los cosecheros de tabaco de Ohio y Florida estaban directamente envueltos. En cuanto al azúcar. Puerto Rico producía solamente cerca de 60,000 toneladas, en tanto que la deman-

sin ventanas, sin puertas, sin muebles, y cuya familia roja, blanca y negra —que de todos estos colores hay en una familia— ocupan la única habitación disponible y que se haga absolutamente imperativo que nuestros miles de cigarreros se pongan a la par con los nativos que trabajan una semana por una cantidad que avergonzaría a los nuestros depositar el domingo como ofrenda en una iglesia, no más porque las fortunas de la guerra, o la providencia de Dios, pusieron a estas islas bajo nuestro dominio." *Congressional Record*, (24 de febrero de 1900), pág. A-57.

12. H. H. Kohlsaat, *From McKinley to Harding: Personal Recollections of Our Presidents* (New York: Charles Scribner's Sons, 1923), pág. 71.

da doméstica se estimaba en dos millones de toneladas. La producción doméstica conjunta de azúcar de caña y remolacha nunca había excedido de 400,000 toneladas, lo que era insuficiente para satisfacer el mercado nacional. La clave del problema estaba en las islas Filipinas. Los agricultores y los trabajadores, así como los proteccionistas en general, vislumbraban que esta nueva avanzada en el Pacífico inundaría a los Estados Unidos con un flujo de productos baratos y una mano de obra mal remunerada. Sin embargo, su futuro comercial había sido presentado en unos términos tan brillantes que su retención era mandatoria. Como la entrada hacia el Oriente, podría abrir los mercados de China y del Lejano Oriente a la empresa americana. La única solución posible era la de establecer el punto constitucional de que el Congreso tenía poder plenario sobre los territorios. Puerto Rico fue seleccionado como el precedente para las Islas Filipinas.[13]

El senador Platt, de Conecticut, un veterano participante en el Congreso, una vez comentó:

> «Es un hecho curioso el que mientras hay una creencia popular de que las combinaciones y los «trusts» controlan la legislación en el Congreso, es sin embargo, cierto que el más efectivo medio de impedir la legislación es el aseverar que una combinación o «trust» la desean. Aun legisladores serios pierden la cabeza cuando se dice que un «trust» favorece una medida. El «trust» azucarero es, tal vez, el menos popular

13. La selección de Puerto Rico, en vez de Hawaii con sus 300.000 toneladas de azúcar, la atribuyeron los demócratas al hecho de que Claus Spreckels "el barón del azúcar de Hawaii" había hecho contribuciones sustanciales para la campaña republicana.

de todas las combinaciones capitalistas de los Estados Unidos...»[14]

Siguiendo esta tradición, tanto los republicanos como los demócratas salpicaron los debates con la acusación de que los «trusts» operaban tras bastidores. ¿Hasta qué punto los «trusts» ejercían presión? Los demócratas insistentemente acusaban al presidente McKinley y a todo el Partido Republicano de someterse a los dictados de los «trusts» al abandonar el libre comercio en favor de la tarifa del 15 %. Argüían que el Partido Republicano estaba siendo «estrangulado» por los monopolios del azúcar, del tabaco, y del whiskey.[15] Los republicanos, a su vez, atribuían la agitación en pro del libre comercio a los «trusts», que de tal modo se beneficiarían. Como los «trusts» deseaban conseguir materia prima barata, les convenía oponerse a la tarifa. Toda vez que el azúcar puertorriqueño disponible era insuficiente para afectar el precio del producto, la diferencia en costo que resultara de la eliminación de la tarifa beneficiaría no a los cultivadores del azúcar sino a los monopolios. Henry O. Havameyer, presidente de la American Sugar Refining Company, había abogado abiertamente por el libre comercio con Puerto Rico y las

14. O. H. Platt, "Reclamo de Cuba sobre los Estados Unidos", *The North American Review*, CLXXV (agosto de 1902), 150. Cf. "La influencia del Trust del Azúcar en el Senado fue intensa por largo tiempo. Cómo se logró, si a través de contribuciones políticas, formando alianzas, o por vulgar soborno, no se supo; pero fue ciertamente grande, según lo demostró el curso de la legislación en ese cuerpo." Frank W. Taussig, *The Tariff History of the United States* (octava edición; Nueva York y Londres: G. P. Putnam's Sons, 1931), págs. 350-351.

15. "La ley se engendró en los corredores donde se aglomeraban los emisarios del monopolio industrial y sus abotagadas fisonomías, y el fuerte olor de azúcar y tabaco que se adhiere a sus prendas traiciona su naturaleza." Representante Gaines (Tenesí), *Congressional Record*, parte 8 (28 de febrero de 1900), pág. A-75.

Islas Filipinas. Como prueba final, los republicanos citaron la demanda incoada por varias compañías incluyendo la American Sugar Refining Company, contra el Colector de Aduanas del Puerto de Nueva York para recobrar los impuestos cobrados sobre importaciones de Puerto Rico, basándose en que la Constitución se extendía a Puerto Rico y por lo tanto era ilegal el cobro de impuestos.[16]

Aparte las exageraciones, ambas partes tenían sus méritos, si hubiesen definido acertadamente el concepto de «trusts». Si por «trusts» los demócratas se referían a las asociaciones de cosecheros de azúcar de remolacha, tabaco y frutas, había luego pruebas contundentes de sus actividades. Por otra parte, los republicanos tenían razón al hablar de que los «trusts» en la refinación de azúcar y la manufactura de cigarros apoyaban el libre comercio, en el sentido de que estos se beneficiarían con el libre comercio. Si tomamos en cuenta las circunstancias, era inevitable que los «trusts», de una u otra forma, serían lanzados en la contienda por los políticos.

Por definición, los grupos de presión tienden a promover el interés propio de los individuos y las organizaciones que intentan influir en la legislación. Los esfuerzos de cabildeo en torno a la Ley Foraker obedecían al patrón clásico. La política colonial, como una abstracción, no tenía sentido para los grupos privados que ora atacaban ora defendían, el libre comercio. Ellos se inmis-

16. "Extraña que la oposición nos hiciera creer que mientras el "trust" negaba en los tribunales el poder constitucional del Congreso para imponer impuestos sobre el azúcar crudo importado por éste en Nueva York, al mismo tiempo defendía en Washington ante el Congreso, la imposición de un impuesto sobre el azúcar." Senador Fairbanks (Indiana), *Ibid.*, parte 4 (marzo 31 de 1900), pág. 3568.

cuían en el problema solamente cuando éste entorpecía sus propios intereses. Los puertorriqueños tenían en sus manos una crisis económica que creían se resolvería de la mejor manera estableciendo libre comercio con los Estados Unidos. Podría decirse de los partidarios de la tarifa que:

> «La protección y los precedentes son los dos argumentos que sustentan la oposición en el Congreso contra el libre comercio con Puerto Rico. Ambos son uno y el mismo, no importa cómo sean presentados.» [17]

Así se explica la actitud de ciertos grupos de agricultores y trabajadores norteamericanos, actitud asumida a la sombra de una campaña presidencial.

17. *The Independent*, LII (marzo 1, 1900), pág. 559.

CAPITULO VI

EL EJECUTIVO Y LA TARIFA PUERTORRIQUEÑA

El presidente McKinley, y sus consejeros en la Rama Ejecutiva del Gobierno no pensaban convertir a Puerto Rico en punto de arranque para un debate sobre el colonialismo. Aceptaban como un hecho constitucional el poder plenario del Congreso sobre los territorios, y por tanto, partían de esa premisa. Según estimaron, no era necesario insertar deliberadamente dentro de la Ley Orgánica disposiciones cuya función primaria consistiera en establecer ese punto. Cualquier problema concerniente a la adquisición de las Islas Filipinas, podría afrontarse y resolverse oportunamente en caso de que surgiera.

Inicialmente abordaron la cuestión de las relaciones comerciales con Puerto Rico en términos de lo más conveniente para la Isla. Como resultado, el general Davis, el secretario de guerra Root, y el presidente McKinley, adoptaron tempranas posiciones en favor del libre comercio cuyo uso subsiguiente por los demócratas causó inconvenientes a los dirigentes republicanos en el Con-

greso. Las recomendaciones sobre la política a seguir, hechas por los miembros del ejecutivo, y que más tarde colocaron en situación embarazosa a la Administración, nunca se apartaron del libre comercio, durante su nacimiento y muerte legislativos.

William McKinley debió su exaltación a la presidencia a dos fuerzas, Marcus Alonso Hanna y el proteccionismo. En el primero tenía un extremadamente talentoso estratega político, director de campaña y recaudador de fondos.[1] Con el segundo se granjeó el influyente apoyo de la comunidad industrial y de negocios. La Tarifa McKinley de 1890 puede haberle costado a su autor su puesto en el Congreso, pero sin duda le facilitó la entrada en la Casa Blanca.[2] Aunque McKinley era «un fuerte, capaz, consistente y patriótico partidario de la protección»,[3] no era dogmático en su filosofía proteccionista. No tenía particular interés en favor de la protección en cuanto tal, según lo demostró su apoyo, mientras era Presidente, de los arreglos comerciales recíprocos. Sería, pues, posible para McKinley la aceptación del libre comercio para Puerto Rico, en caso de que tal fuera la recomendación de sus consejeros.

Como en el caso del gobierno civil, el presidente McKinley tenía a su disposición muchas fuen-

1. La selección original de Hanna como "el hombre predestinado" de Ohio había sido Joseph Benson Foraker. Los dos se separaron después de la convención republicana de 1888, posiblemente con motivo de la "traición" de Foraker contra John Sherman en la convención, o debido a cuestiones de patronazgo local en Ohio. Hanna se puso entonces de parte de William McKinley.

2. Irónicamente, McKinley nunca pudo hacer una campaña presidencial abierta sobre el asunto de la protección. En 1896 se le impuso la cuestión de la moneda, mientras en 1900 dominaron el imperialismo y los *monopolios*.

3. Charles S. Olcott, *William McKinley* (Boston y New York: Houghton Mifflin Co., 1916), 1, 113.

tes de información y consejo. Mientras que el apoyo del libre comercio de parte del comisionado Curtis suscitó tan poco interés como su informe, no ocurrió lo mismo con el comisionado Carroll. Tanto en su informe oficial[4] como en sus escritos privados[5] era un fervoroso defensor del libre comercio. Como tal, rindió buenos servicios a los demócratas. Citar a Carroll en cuanto a la necesidad de ingresos, era la mejor arma de que disponían los republicanos como procedimiento de refutación.

El general Davis, Gobernador Militar de Puerto Rico, demostró ser más maleable, dado su profundo interés por la economía de la Isla. Una y otra vez, abordó el único tema —la depresión—.[6] Analizó y re-analizó el problema, aportando conclusiones que le permitieron ser «todas las cosas para todos los partidos». Jamás Davis presentó el libre comercio como la única o la mejor solución. La «parálisis industrial» creaba una necesidad de ingresos, para usos tanto gubernamentales como privados. Admitía que el comercio libre reduciría los ingresos por concepto de impuestos. Afirmaba

4. Carroll, *op. cit.*, págs. 59-61.

5. "¿Cómo se gobernará a Puerto Rico?", *The Forum*, XXVIII (November, 1899), págs. 257-267.

6. "En mis frecuentes informes al Departamento he expuesto ampliamente la gravedad de la situación industrial. Me resulta imposible exagerar la urgencia y gravedad de la parálisis industrial que existe actualmente en Puerto Rico. Nueve/décimas partes de la ordinaria exportación de café destruidas. Una cosecha de tabaco mucho menor de casi la mitad de su promedio y ningún mercado para el sobrante de las cosechas pasadas y de las maduras. Una cosecha de caña de solamente tres/cuartos del promedio, demostrado por las moliendas presentes que tienen una extracción de azúcar del quince por ciento más baja de lo normal. La isla no dispone de crédito. Las importaciones han mermado por más de la mitad; los negocios están en un "paro" completo, y una tercera parte de la población son indigentes." *Letter from Brig. Gen. George W. Davis*, pág. 2.

que los ingresos no podrían aumentarse bajo el sistema vigente. Era necesaria una revisión del sistema contributivo y el regreso a la prosperidad, pero ello no podía lograrse de la noche a la mañana. Davis vislumbraba, como único remedio efectivo, un empréstito insular de 10 millones de dólares. Sin embargo, los demócratas y los partidarios del libre comercio decidieron adoptarlo como uno de los suyos. En su informe al Departamento de Guerra, fechado el 30 de septiembre de 1899, Davis había recomendado que «el comercio entre los Estados Unidos y la Isla sea tan libre como sea posible...»[7] En su informe del 15 de diciembre de 1899, Davis advirtió que el libre comercio sería un estímulo para la agricultura, particularmente para el azúcar y el tabaco. El café no se beneficiaría debido a que ya figuraba en la lista de libre comercio. En enero de 1900, ante el Senado y el Comité de la Cámara habló de extender a Puerto Rico «los mismos privilegios de los cuales Hawaii goza hoy día»,[8] i. e., el libre comercio.

La declaración más fuerte del general Davis vino extraoficialmente, el 18 de enero en un artículo escrito para *The Independent*. «Considero que el libre comercio con el gobierno nacional es indispensable para Puerto Rico, y no hay motivo para creer que pueda resultar en detrimento de los Estados Unidos».[9] Hacia el 14 de febrero, le escribió a Root que «el único remedio disponible que puedo sugerir para la condición industrial es la apertura de mercados para los sobrantes acu-

7. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899.* Parte 6, pág. 557.

8. *Hearings on Senate Bill 2264*, pág. 557.

9. "Nuestra política hacia Puerto Rico", *The Independent*, LII (18 de enero de 1900), pág. 161.

mulados de la producción...»[10] A la sazón, la política republicana había cambiado, y asimismo el énfasis de Davis. Al final de marzo, declaró que el libre comercio pondría fin a los ingresos de la aduana; y que de adoptarse el libre comercio no veía los medios adecuados para conseguir los ingresos necesarios para el funcionamiento gubernamental. En su informe anual para 1900 el secretario de guerra Root[11] abiertamente atribuyó a Davis, estando bajo consideración la legislación para la isla, una petición, que consistía en la retención de una porción de la tarifa con el objeto de sufragar los gastos del Gobierno Insular.[12]

En el Congreso, los demócratas, como era natural, estimaban a Davis como partidario del comercio libre. Su viraje, si es que se reconoció, se atribuyó a cambios en los puntos de vista de la administración. Los republicanos ripostaron negando que hubiese obligación alguna de seguir las «opiniones» del Gobernador Militar. Lo usaron, sin embargo, para recalcar el precario estado de la isla, la urgencia de ingresos, inasequibles mediante los vigentes sistemas de impuestos locales, y el efecto del comercio libre sobre los ingresos de aduana. *The Nation*, en estilo parcial, resumió el asunto Davis en la siguiente forma:

10. "...Y el establecimiento de tales condiciones comerciales por Legislación Congresional, porque dará confianza a los inversionistas, y estimulará el desarrollo de los recursos naturales". *Letter from Brig. Gen. George W. Davis*, pág. 2.

11. *Congressional Record*, parte 4, (2 de abril de 1900), páginas 3618 y 3620.

12. "Cuando se consideraba la legislación para la Isla, el Gobernador Militar pidió que una parte de los impuestos de aduana que el Congreso se proponía remover —suficientes para pagar los gastos ordinarios del gobierno insular— se mantuvieran hasta que tomara vigencia la nueva tributación interna". *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900*, parte I, pág. 40.

«El gobernador general Davis parece haberse adherido al enorme ejército de los arrepentidos, cuando en su informe al Departamento de Guerra, como en sus declaraciones ante los comités del Congreso, recomendó urgentemente el comercio libre con Puerto Rico, pasando por alto, según dice ahora, la necesidad de una tarifa para levantar los «fondos necesarios». El hábil movimiento del general Davis hacia la retaguardia, completa la impresión de que todo se ha hecho por órdenes militares.»[13]

El secretario de guerra Elihu Root, no podía clasificarse como enemigo o amigo de Puerto Rico. El no dudaba del *status* presente o futuro de la Isla: el de colonia. Legalmente, los puertorriqueños no tenían derechos constitucionales.[14] El gobierno propio vendría en dosis graduales. Sin embargo, las normas y acciones de Root, particularmente en materias económicas, respondían a las aspiraciones de los puertorriqueños. Su reacción a la crisis del huracán fue inmediata y efectiva. Al ejército se le ordenó distribuir alimentos y proteger las víctimas. Cuando se acabaron los abastecimientos del Departamento de Guerra, pidió auxilio a los gobernadores de todos los estados y a los alcaldes de las principales ciudades norteamericanas. Entonces, Root asignó un Comité Puertorriqueño de Auxilio para administrar el programa de ayuda, con carácter temporero. El problema

13. *The Nation*, LXX (5 de abril de 1900), págs. 251-252.

14. Root, como sucedió con otros que adoptaron una posición similar, rechazó las implicaciones lógicas de negar a Puerto Rico la protección de la Constitución. Los Estados Unidos todavía estaban obligados por "limitaciones esenciales, inherentes a la misma existencia del Gobierno Norteamericano", citando como ilustrativos el debido proceso de ley y la santidad de contrato". *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899*, Parte 1, págs. 24-25.

fundamental era el económico. Puerto Rico había sufrido una retirada bajo la ocupación norteamericana. La Isla, cercada por tarifas españolas, cubanas y norteamericanas, se veía abocada a la inanición. Como primer oficial responsable de la administración colonial, Root estaba preocupado.

> «Si el pueblo (de Puerto Rico) es próspero y tiene abundancia de las necesidades vitales, será fácilmente gobernado con justicia y fácilmente educado con paciencia. Si se le deja hambriento y en desesperanzada pobreza, se mostrará descontento, intratable y rebelde.» [15]

El 18 de agosto de 1899, en carta del presidente McKinley, Root pedía urgentemente la adopción del comercio libre, que podía lograrse por orden ejecutiva o citando al Congreso a sesión especial. Evidentemente, la discreción política se convirtió en la mayor parte de la resistencia colonial, porque Root le informó a Davis (11 de septiembre de 1899), que después de una amplia discusión el asunto caía dentro de la competencia del Congreso. Esto no significaba que se abandonara el principio. En su Informe Anual de 1899, Root replanteó el problema y su recomendación. «...Deseo que se remuevan urgentemente los impuestos de aduana entre Puerto Rico y Estados Unidos».[16]

Extraoficialmente, había movilizado las fuerzas de los negocios. El 18 de diciembre, había pedido William R. Corwine, de la Asociación de Comerciantes de Nueva York, que contribuyera a hacer presión sobre el Congreso.[17] Pero los dictados de

15. *Ibid.*, pág. 30.

16. *Ibid.*, pág. 31.

17. "Ha llegado el momento de esforzarse para asegurar una legislación adecuada para Puerto Rico, y todo miembro de su asociación debe escribir a todo congresista y senador que conozca

la política republicana se orientaban de otro modo. Eventualmente, Root se vio forzado a contentarse con la racionalización de que la Ley Foraker había *reducido* la tarifa en un 85 % y que el otro 15 % era de carácter temporero.

Como sus consejeros, especialmente Root, habían propuesto el comercio libre como la solución a los males de Puerto Rico, el presidente McKinley no vaciló. En su Mensaje Anual al Congreso, el 5 de diciembre de 1899, enfáticamente recomendó el comercio libre aduciendo como razones suyas las que le sugirió Root. «Nuestro deber claro es el de abolir todas las tarifas de aduanas entre los Estados Unidos y Puerto Rico y darle a sus productos libre acceso a nuestros mercados».[18] Con esto, el presidente William McKinley hizo su primera y última promesa sobre la tarifa puertorriqueña. Se-

o le sea asequible, urgiendo la remoción de impuestos entre los Estados Unidos y Puerto Rico, y la promulgación de leyes, según han sido recomendadas. Diez mil cartas que se escriban durante los próximos meses asegurarían los resultados deseados." Según citado en Jessup, *op. cit.*, I, 375.

18. "Debe tenerse en cuenta que desde el cambio de soberanía, a Puerto Rico se le han negado los principales mercados con que contó por mucho tiempo, y nuestras tarifas han perdurado contra sus productos, como en tiempos de la soberanía española. Los mercados de España están cerrados a sus productos excepto bajo los términos que rigen el comercio de todas las naciones. La Isla de Cuba, que compraba ganado y tabaco sin impuestos de aduana, ahora impone los mismos impuestos, como si fuera sobre los productos que vienen de otros países a sus puertos. Puerto Rico, por lo tanto, ha perdido su libre intercambio con España y Cuba sin ningún beneficio compensatorio en ese mercado. El café era muy poco conocido y no lo usaba nuestra gente, y por lo tanto no había demanda para éste, que era uno de sus principales productos. Los mercados de los Estados Unidos deberían abrirse a sus productos. Nuestro deber claro es el de abolir todas las tarifas de aduana entre los Estados Unidos y Puerto Rico y darle a sus productos libre acceso a nuestros mercados." Estados Unidos, Congreso, Senado, *Journal of the United States*, 56 Congreso, Primera Sesión (Washington: Oficina de Impresos del Gobierno, 1900), pág. 16.

reno Payne y Joseph Foraker lo siguieron en sus proyectos del 9 y el 19 de enero, respectivamente.

El presidente McKinley dio otro paso formal. El 2 de marzo de 1900 envió un mensaje al Congreso recomendando que los ingresos ya recaudados sobre los productos puertorriqueños que entraban a los Estados Unidos ($2,095,455.88), como también todos los ingresos futuros a ser recaudados bajo la Tarifa Dingley, fueran asignados para el beneficio y uso de la Isla. Si bien estaba en su poder modificar los impuestos sobre mercancía que entrara a Puerto Rico —y así lo había hecho conforme a sus intereses— carecía de poder similar en cuanto a los productos de Puerto Rico que entraban a los Estados Unidos.

> «En vista de la necesidad apremiante de inmediatos ingresos en Puerto Rico para dirigir el gobierno y extender la instrucción pública; y en vista, además, de la legislación provisional recientemente inaugurada por la Cámara de Representantes, y a fin de que los principios de esa legislación sean aplicables tanto al pasado como al futuro inmediatos, recomiendo que la dicha cantidad así recaudada, y las cantidades que posteriormente se recauden... sean asignadas para el uso y beneficio de la Isla.» [19]

El mismo día, uno de los líderes republicanos en la Cámara de Representantes, «Uncle Joe» Cannon, de Illinois, radicó el proyecto necesario, H. R. 9080. Después del debate y una sesión con un co-

19. Estados Unidos, Congreso, Cámara de Representantes: *Message from the President of the United States, Transmitting a Recommendation to Congress Providing for the Relief of the People of the Island of Porto Rico by an Appropriation of the Customs Duties Collected in Said Island*, 56 Congreso, Primera Sesión, H. Doc. 479.

mité de conferencia, fue aprobado en el Senado el 23 de marzo y en la Cámara el día siguiente. Evidentemente, McKinley intentaba reforzar a los líderes republicanos en el Congreso recalcando la urgente necesidad de ingresos y estableciendo un precedente respecto a la separación de fondos para uso puertorriqueño. Esta era un arma política de doble filo. La oposición en el Congreso, particularmente los reacios republicanos lo tomaron como una justificación de su posición. Si la urgencia financiera exigía ingresos inmediatos, el H. R. 9080 había satisfecho adecuadamente esta necesidad. Ya no se podía citar la imposición de la tarifa del 15 % como la única fuente disponible de fondos.

El silencio público del presidente McKinley no implicaba su retirada de este campo. No se ajustaba a su naturaleza, particularmente en un año de elecciones, pasar por alto una pieza mayor de legislación tan llena de sugerencias políticas. Una vez convencido del «error» de su actitud, McKinley se valió de medios privados de comunicación: entrevistas personales y de partido. Su biógrafo oficial, Charles S. Olcott, mostraba a McKinley, como pasando confidencialmente un borrador, con una versión de avenencia del proyecto, al Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara.[20] Sin tener en cuenta si McKinley originó o no la avenencia, él ejerció presión para su adopción entre los republicanos en el Congreso.

En el caucus republicano de la Cámara, del 26 de febrero, Shattuc (Ohio) pidió que se le asegura-

20. "En su actitud apacible el Presidente envió por el señor Dingley y otros miembros del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara, y confidencialmente les dio el esquema de una transacción". Olcott, *op. cit.*, II, 218. La presencia del señor Dingley debió haber sido sorprendente, considerando que había muerto el 13 de enero de 1899.

ra, antes de votar por el proyecto, que el Presidente estaba a favor de la medida tarifaria. De otra manera, no se consideraría obligado por ninguna decisión tomada por la conferencia. Sereno Payne, presidente del Comité de Medios y Arbitrios proveyó la respuesta. Había visto al Presidente esa misma tarde, y McKinley no solamente no tenía dudas en cuanto a la constitucionalidad de la tarifa, sino que también firmaría el proyecto si el Congreso lo aprobaba.[21] El portavoz de la Cámara, David B. Henderson, también expuso una conversación con McKinley. El Presidente consideraba la derrota o el fracaso del proyecto «una cosa desastrosa para el Partido Republicano».[22] En el caucus republicano del Senado, el 13 de marzo, se corrió la voz de que McKinley deseaba que cualquier ley que se aprobara debería incluir la tarifa del 15 %.[23] En el hemiciclo del Congreso a los líderes republicanos como Foraker y Grosvenor (Ohio) se les permitió sugerir que el Presidente apoyaba la tarifa. McKinley no hizo esfuerzo alguno para negar estas alegaciones. En privado, ejerció presión personal. Se puso en comunicación con los representantes Sperry (Conecticut), Watson (Indiana), Norris (Minesota), Weymouth (Masachussets), Prince (Illinois), Crumpacker (Indiana), Bromwell (Ohio), y Powers (Vermont), para instarles personalmente a que votaran por la ley.[24] Sperry y Watson ad-

21. *Congressional Record*, parte 8 (28 de febrero de 1900), página A. 76.

22. *Ibid.*, Parte 3 (27 de febrero de 1900), pág. 2332. La información sobre la junta Republicana la proveyeron los demócratas Gaines, (Tenesí) y Pierce (Tenesí), ambos citando de los periódicos locales de Washington. Sin embargo, ningún Republicano se puso en pie para negar las declaraciones.

23. *The Independent*, LII (22 de marzo de 1900), pág. 687.

24. *The Nation*, LXX (15 de marzo de 1900), pág. 195 y *The Outlook* LXXIV (17 de marzo de 1900), pág. 616.

mitieron esto en las entrevistas de los periódicos;[25] Bromwell hizo lo mismo en el hemiciclo del Congreso. «Creo que no cometo falta de confianza alguna cuando digo que he discutido este asunto completa y francamente con el Presidente de los Estados Unidos, a petición suya.»[26] En el voto final, todo el grupo siguió la «línea oficial del partido», excepto Weymouth quien contestó presente y Crumpacker quien permaneció inconmovible. Considerando el estrecho margen finalmente obtenido, 161-163, estas 6 adiciones resultaban cruciales.[27]

¿Qué convenció al presidente McKinley del «error» en su actitud? El nunca rehusó el comercio libre como la solución adecuada para el problema puertorriqueño. Pero las normas, aun las normas coloniales, no se forjaban en el vacío, sino que estaban cargadas con la pesada atmósfera de la política. Un considerable segmento del Partido Republicano era tan marcadamente proteccionista, que el comercio libre en cualquier forma les era repulsivo. Este elemento, muy pronto dio a conocer sus puntos de vista al Presidente. Si la administración propulsaba la recomendación de Root, a través del Congreso, invitaría a una separación en las líneas republicanas. Además, ello requeriría

25. *New Haven Register*, según citado en *The Nation*, LXX (15 de marzo de 1900), pág. 195; y el *Indianapolis Journal*, según citado en el *Congressional Record*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4058, respectivamente.

26. *Congressional Record*, Parte 3 (28 de febrero de 1900), pág. 2406.

27. James R. Williams (Illinois-Demócrata) reveló que: "Un miembro tan republicano como el que se sienta al frente me dijo que desde que este debate ha estado en proceso ha habido por lo menos veinte republicanos que intentaban votar contra esta ley si el Presidente no hubiera cambiado de opinión". *Ibid.*, Parte 3 (26 de febrero de 1900), pág. 2271.

conseguir votos demócratas. Abandonar el comercio libre era menos dañino.

La unidad de partido era necesaria por dos razones. El asunto de las Filipinas estaba sin resolver, y el 1900 era un año de elecciones.

> «Necesitamos armonía de partido en el asunto más grande e importante de las Filipinas. Sé que se me acusará de debilidades, pero prefiero soportar estas acusaciones, en vez de enfrentarme al futuro con un partido desunido.»[28]

Los cargos que McKinley esperaba se presentaron. Se le acusó de abandonar una posición moral por conveniencia, de votar por su propia reelección.[29]

El presidente McKinley, como «principal legislador» y «jefe de su partido» había tomado dos direcciones divergentes, una pública y la otra privada, sobre el asunto puertorriqueño. Luego, podía anticiparse fácilmente que las facciones en el Congreso podrían adaptarlo y lo adaptarían a sus varias posiciones. Los demócratas tanto como los otros partidos de minoría (el Populista y el Silver), se aprovecharon del mensaje presidencial como un excelente vehículo para sus ambiciones políticas. Una y otra vez, se pusieron de pie para cantar el estribillo acerca de «nuestro deber claro» de conceder el comercio libre a Puerto Rico. Al ha-

28. Según citado en Olcott, *op. cit.*, II, pág. 218.

29. "La ética del asunto puertorriqueño". *The Nation*, LXX (22 de febrero de 1900), pág. 140. Cf. "El —McKinley— apoyaba con las nuevas colonias —por ejemplo, Puerto Rico— ideales concernientes a nuestras relaciones de tarifa, más altos que los que podían respaldar los proteccionistas en su partido. Tuvo que abandonar su posición. Fue este episodio el que provocó a Roosevelt esta observación clásica: 'McKinley tiene un espinazo como un bizcocho de chocolate'." William Allen White, *Masks in a Pageant* (New York: The MacMillan Company, 1930), pág. 180.

cerlo, se proponían alcanzar diversos fines. Se usó la autoridad y majestad del cargo ejecutivo para apoyar la oposición a la tarifa. Además, los demócratas se colocaron en el extraño papel, tal vez políticamente ventajoso, de leales adherentes a la política presidencial. Reiterando la recomendación ejecutiva, la oposición podría posiblemente colocar una cuña entre el portavoz del Partido Republicano, McKinley, y el Partido Congresional, o, tal vez dividir el último.

No obstante, el apoyo demócrata al presidente McKinley no conllevaba el apoyo al McKinley político. Aunque respaldaban sinceramente su declaración pública, gozaban de la ventaja táctica de poder condenar sus acciones privadas. En la medida en que McKinley había abandonado su posición original, se mostraba inconsistente. De haber llegado a él información adicional sobre la necesidad de un cambio en el sistema, su deber consistía en comunicarla al Congreso por las vías constitucionales adecuadas —el mensaje ejecutivo. De otro modo se presumía que todavía estaba a favor del comercio libre. Finalmente, los demócratas se complacieron al concluir que McKinley había actuado como un instrumento de intereses especiales.

> «Hace dos meses dijo en su mensaje al Congreso que nuestro deber claro era darle a Puerto Rico el comercio libre. La plutocracia dijo «no», y su instrumento, McKinley, se unió al coro y amenazó a sus partidarios que todavía tienen un sentido de hombría con la destrucción política, a menos que obedecieran los dictados de sus amos, los 'trusts'.»[30]

30. Representantes John H. Stephen (Texas-Demócrata), *Congressional Record*, Parte 3, (27 de febrero de 1900), pág. 2366.

Los republicanos disidentes que se mostraron de súbito partidarios del comercio libre por diversas razones, no podían darse el lujo de atacar a McKinley. Como republicanos en un año de elección presidencial, tenían que proceder con cautela. Fijaron su oposición en el mensaje anual de McKinley. Como lo declaró el representante Lane, de Iowa: «Señor Presidente, aún apoyo firmemente al Presidente de los Estados Unidos y a esa declaración.» (El mensaje anual de McKinley).[31] Su papel se convirtió no en uno de deslealtad al partido sino de lealtad al programa de la Administración. Se opusieron al evidente cambio de posición de McKinley, rehusando reconocerlo. El Presidente no apoyaba la tarifa. Todo lo que él se había propuesto era no oponerse al proyecto ni vetarlo. Además, no estaban convencidos de que el Presidente hubiera cambiado de opinión. «Ciertamente no, a juzgar por las informaciones de que tengamos conocimiento».[32] Algunos llegaron hasta a reprender a McKinley, si tuviese información adicional, por no haberla transmitido al Congreso.

Los republicanos pre-tarifarios, a diferencia de sus compañeros disidentes, no podían consolarse con el mensaje de McKinley. El rechazo abierto no era políticamente aconsejable, aunque algunos sí señalaron que no estaban obligados a aceptar sus sugestiones. De este modo se veían forzados a las alternativas de racionalizar su acción en términos de las recomendaciones de McKinley o alegar que había habido un cambio en la política de Casa Blanca. El proyecto de transacción, quizás no formalmente, pero sí en substancia, se

31. *Ibid.*, parte 4, (3 de abril de 1900), pág. 3717.

32. Senador Redfield Proctor (Vermont), *Ibid.*, parte 4 (30 de marzo de 1900), pág. 3507.

ajustaba al mensaje Presidencial. Puerto Rico había de ser reconstruído, proveyéndosele de mercados. La tarifa se reducía, y Puerto Rico tendría comercio libre, a más tardar para el primero de marzo de 1902. Además, el Presidente había indicado que comprendía la necesidad de no conceder comercio libre de inmediato «Si las palabras escritas del Presidente han de ser escuchadas por el Congreso, ¿han de tenerse en menos sus palabras habladas?»[33]

A pesar de su obra impresionante, el ejecutivo fue más bien un seguidor que un jefe en la determinación de la política para Puerto Rico. Orientados en favor de los puertorriqueños, el presidente McKinley y sus consejeros intentaron el recomendable, pero políticamente ingenuo curso de determinar qué sistema político convenía más a la Isla. Cuando se le recordó abruptamente cuáles consideraban los líderes congresionales republicanos como los mejores intereses de los Estados Unidos y del Partido Republicano, la Administración se vio forzada a retroceder, reparando como mejor pudo los daños políticos; sucedido esto, la dirección y el control cayeron en manos de la legislatura. De tal suerte, para comprender «el por qué» y «el cómo» de la Ley Foraker es menester fijarnos en el Congreso.

33. Congresista James E. Watson (Indiana), *Ibid.*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4034.

CAPITULO VII

EL CONGRESO Y LA TARIFA PUERTORRIQUEÑA

I. *Los motivos de los partidos políticos*

Si bien el plan de gobierno civil surgió de la oficina del secretario de guerra Root, y recibió las bendiciones del presidente McKinley, fueron otros quienes establecieron los principios fundamentales para regir los territorios no adyacentes. No obstante, el patrocinio congresional no implicaba formulaciones al azar. Existían propósitos claros y definidos que los proponentes perseguían tenaz y hábilmente. Los debates congresionales, no importa cuan oscurecidos por emociones y prejuicios partidistas, tenían firmes cimientos prácticos e ideológicos. La iniciativa de parte del Congreso se debió a la necesidad de establecer una política determinada, lo cual no implicaba que el Congreso estuviese actuando completamente como un agente libre. Actuaba, en cambio, como un cuerpo «representativo», que cristalizaba en ley los intereses de los diversos electores.

Los motivos de los demócratas podían discer-

nirse con claridad. Ideológicamente eran antimperialistas. En la práctica tenían un hacha política que amolar. Ambos motivos estaban tan mezclados que no resistían análisis. Siendo como lo eran el partido antimperialista, actuaban motivados por varias consideraciones. Algunos estaban francamente preocupados ante la amenaza al libre gobierno, que creían inherente a una estructura de tipo colonial. Pensaban que ello no sólo representaba una violación a las tradiciones norteamericanas sino que también lo prohibía la Constitución. Otros no apetecían el flujo de artículos extranjeros y la competencia del obrero no diestro. El segmento sureño del partido era extremadamente sensitivo a las amenazas de las «culturas extranjeras» y de «razas inferiores».[1] La única solución segura consistía, por tanto, en la no adquisición de colonias.

Todo esto encendía la brasa de la política. En 1896, el Partido Demócrata quedó derrotado en el aspecto de la moneda. Ciertamente no podía esperarse que el planteamiento sobre el patrón plata diese mejor resultado en un tiempo de prosperidad. La campaña de 1900 tuvo que pelearse a base de un nuevo planteamiento, por lo que pareció más lógico el imperialismo. Si William Jennings Bryan dominaba el Sur y el Oeste, entonces podríase lograr una victoria tomando como punto de partida el sentimiento antimperialista que prevalecía en el Este.

Esta mezcla de motivos podía verse en el decurso de la campaña de Bryan, líder y candidato

1. Cf. Diatriba del senador William B. Bate de Tenesí: "Bajo esta nueva orden de expansión, ¿qué sucederá con las Filipinas y Puerto Rico? ¿Han de convertirse en estados con representación aquí de esos países, de esa masa heterogénea de mestizos que constituyen la ciudadanía? *Congressional Record*, Parte 4 (2 de abril de 1900), pág. 3612.

perpetuo del Partido Demócrata. Para asombro de sus partidarios, Bryan se había apresurado a ir a Washington, dejando una corta y nada espectacular carrera militar para instar a la ratificación del Tratado de París. Los antimperialistas esperaban establecer en ese momento su posición triunfal, confiando en que la administración no podría reunir las dos terceras partes de los votos que se requería. Bryan ejerció su influencia, un número de demócratas y populistas se dieron por entendidos y el Tratado de París fue aprobado por el estrecho margen de 57 a 27 votos.

Bryan y sus apologistas justificaron esta acción sobre dos bases. Era necesario poner fin a la guerra, y los demócratas no podían gastarse el lujo de proseguir el conflicto. En segundo lugar, sería más fácil asegurar la independencia para las Islas Filipinas por medio de los Estados Unidos que forzándola sobre España.[2] Los menos piadosos atribuían a Bryan tácticas maquiavélicas. Deliberadamente, él defendió el apoyo del tratado con el fin de imponer sobre el Partido Republicano un asunto que podría derrotarlos en 1900.[3]

2. Cf. Artículo de Bryan en el *New York Journal*, según se encuentra en *IBID.*, parte 3 (28 de febrero de 1900), págs. 2418-2419. Véase también William Jennings Bryan y Mary Baird Bryan, *The Memoirs of William Jennings Bryan* (Philadelphia: The United Publishers of America, 1925), págs. 120-122.

3. "El señor Bryan, en lo más candente del debate, vino a Washington con el único propósito de instar a sus seguidores sobre la conveniencia de apoyar el tratado, poner fin a la guerra y dejar pendiente para la próxima campaña el asunto de lo que podría hacerse con nuestra conquista. Les señaló, según testimonio de varios demócratas que no tomaron su consejo, que el Partido Demócrata no podía ganar una victoria en cuanto a los asuntos financieros en discusión, luego de haber sido derrotado al respecto en un momento de adversidad, por lo que debían posponer ese asunto para la campaña próxima. Sus colegas políticos con mayor perspicacia le pidieron que se retirara y abandonara el Senado para resolver el asunto, pero él permaneció." George F. Hoar, *Autobiography of Seventy Years* (New York: Charles Scribner's Sons, 1903), 11, 322-323.

Puerto Rico era parte de este mosaico. Los antimperialistas, con pocas excepciones, acogieron la anexión de Puerto Rico. Su fuerza estaba reservada para las Islas Filipinas. Sin embargo, al apoyar el libre comercio y el trato generoso para los puertorriqueños, los demócratas daban pruebas contundentes de su sinceridad de propósitos. Al involucrar a Puerto Rico dentro de la jurisdicción de la Constitución, esperaban forzar una posición insostenible sobre los republicanos. Lo que era cierto para Puerto Rico también sería cierto para las Islas Filipinas. Si la Constitución se extendía *ex proprio vigore* a los territorios recientemente adquiridos, entonces tal vez los votantes acudirían temerosos al campo demócrata en 1900. La incorporación de Puerto Rico, bien recibida por la mayoría, podría evitar la anexión de las Islas Filipinas. Aun la derrota legislativa podría resultar provechosa. A los republicanos se les acusó de sacrificar los principios morales y constitucionales en aras de sus propios intereses.

> «La Democracia ha estado buscando un planteamiento fundamental al que afluyan todas sus fuerzas esparcidas y divididas. Aquí hay uno, y uno mejor no podría concebirse: 'Honradez, humanitarismo y la Constitución'.»[4]

El Partido Republicano había sido tradicionalmente el partido proteccionista. Más recientemente se convirtió en el partido del imperialismo. A menos que se reconciliasen, los elementos antitéticos envueltos podrían inutilizar los esfuerzos del partido, tanto en los comicios como en funciones.

4. *The Washington Times*, citado en el *Literary Digest*, XX (10 de marzo de 1900), pág. 295.

La Ley Foraker produjo el aglutinador necesario. Aunque Puerto Rico era el pretexto más bien que la causa, la solución llegó. Así, el propósito de los congresistas republicanos de imponer la tarifa del 15 % era el de crear una política colonial aceptable a los intereses proteccionistas. *El deus ex machina*, si hubo alguno, fue el senador Orville H. Platt de Conecticut. Fiel proteccionista, ejerció una poderosa influencia en el Congreso y en las filas republicanas. Platt, en carta al doctor Lyman Abbott, editor de *The Outlook*, expuso someramente su filosofía:

> «Por supuesto que soy proteccionista. Y lo soy porque creo que el sistema de protección es absolutamente necesario para el desarrollo de nuestra industria y nuestra prosperidad. No hay palabra que odie más en el idioma inglés que esa de 'libre comercio'. Nada hay, a mi juicio, más desastroso para nuestro país que el abandono de la doctrina de protección.»[5]

Platt era también un ávido expansionista. La anexión de los territorios no adyacentes recibió su completa aprobación siempre que ingresasen como colonias. El Congreso, en tanto que tuviera pleno poder sobre los territorios, nunca debería fomentar ninguna forma de incorporación que llevara eventualmente a la estadidad.

Como Platt estaba comprometido con el proteccionismo y el imperialismo, los planes que la Administración tenía para Puerto Rico lo lanzaron dentro de la resistencia. El 28 de diciembre de 1899, escribió a Foraker una extensa carta de-

5. Citado en: Louis A. Coolidge, *Orville H. Platt, an Old-fashioned Senator* (New York y London: G. P. Putnam's Sons, 1910), pág. 365.

nunciando las recomendaciones de Root y McKinley. En ella Platt señalaba que se exageraban las ventajas futuras del libre comercio para Puerto Rico sin tomar en cuenta que su efecto sería políticamente desastroso. El abandono de la protección por el Partido Republicano les costaría el voto de los trabajadores. Además, continuaba él, había que considerar a Cuba y las Islas Filipinas. «...El primer paso es el que cuenta, y es el establecimiento de un precedente lo que constituye un problema.»[6]

Platt consultó entonces al Presidente. Abandonó la audiencia confiado de que, a cambio de una tarifa preferencial para la isla, McKinley no se opondría al curso de Platt. El 24 de enero de 1900, radicó una enmienda eliminando de la ley Foraker la disposición de libre comercio. En ella proveía una tarifa del 80 % sobre los artículos puertorriqueños que entraban a los Estados Unidos, mientras que los productos norteamericanos que entraban a la isla tendrían que pagar un 80 % de los impuestos de aduana exigidos sobre artículos extranjeros que llegaban a Puerto Rico. Los impuestos recaudados en los Estados Unidos habían de ingresarse en un fondo aparte del Tesoro para administrarse bajo la dirección del Presidente en beneficio de la Isla. De tal manera, el senador Platt sentó las bases de la oposición republicana al libre comercio.

II. *Los debates en el Congreso*

Los discursos que sobre la Ley Foraker se pronunciaron en el Congreso tenían mucho de retóri-

6. Citado en *Ibid.*, págs. 359-361.

cos, pese a que se dirigían al público en general con miras a las elecciones próximas. Bien analizado, sin embargo, la esencia de los argumentos, ponía de manifiesto la filosofía fundamental, la posición constitucional, y los intereses económicos de los cuales surgió la política colonial norteamericana. Estos argumentos pueden clasificarse en tres tipos básicos: históricos, constitucionales y políticos.

Desde la vertiente histórica, los dos partidos libraron una contienda de «guerras», los demócratas envueltos en la Guerra Revolucionaria y los republicanos en la Guerra Civil.

Los demócratas comparaban el *status* de Puerto Rico con el de las colonias norteamericanas antes de 1776. La alegación de que el Congreso tenía poder pleno sobre los territorios fue la misma que el Parlamento Británico blandió contra las colonias norteamericanas. La tarifa puertorriqueña era un «Stamp Act» «tributación sin representación».[7] Los republicanos estaban traicionando los principios de la Declaración de Independencia y los fines de la Guerra Revolucionaria.

> «Los dos grandes líderes en esta contienda fueron, de una parte, Jorge III y, de la otra, Jorge Washington. Se pensó que por lo menos en los Estados Unidos la batalla se acabó para siempre y en definitiva a favor de Jorge Washington y sus inapreciables principios, pero parece que los creyentes de los principios de Jorge III imperan y mandan hoy día en el país. Sus doctrinas inicuas y sus perniciosos principios de despotismo parlamentario reaparecen

7. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico usa hoy el mismo razonamiento en su programa propagandístico "para constitucionalizar" la exención de Puerto Rico de la Ley de Contribución sobre Ingreso federal.

hoy en el Congreso norteamericano en este proyecto que sanciona y apoya el Partido Republicano. Cuando se pase lista a propósito de este proyecto, todo representante deberá responder si sigue a Jorge III o a Jorge Washington.»[8]

También se establecieron paralelos entre los actos de los republicanos y los del imperialismo británico en Irlanda y Sudáfrica.

Los republicanos respondieron ondeando «la camisa ensangrentada», técnica política característica del republicanismo que siguió a la Guerra Civil.

«Contestes con vuestra naturaleza, vosotros recurristeis para vuestra ley a la infame decisión de Dred Scott y para vuestra política a John C. Calhoun. Nosotros en este lado de la Cámara recurrimos para nuestra ley a John Marshall y Daniel Webster, y para nuestra política al programa republicano de 1856 y al programa que decidió la elección de Abraham Lincoln como Presidente de los Estados Unidos.»[9]

8. Representante Swanson (Demócrata de Virginia), *Congressional Record*, parte 2, (20 de febrero de 1900), pág. 2009.

9. Representante Dalsell (Republicano de Pensilvania), *Ibid.*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4034. Existía un intenso desacuerdo en cuanto a lo que en realidad pretendían los programas republicanos. Los republicanos lo citaron como sigue: "Resuélvese: que la Constitución confiere al Congreso poderes soberanos sobre los territorios de los Estados Unidos para su gobierno". (1856).

"Que el nuevo dogma deque la Constitución de por sí introduce la esclavitud a cualquiera o todos los territorios de los Estados Unidos es una peligrosa herejía política, en desacuerdo con las disposiciones explícitas de ese instrumento como tal, con la exposición contemporánea, y con los precedentes judiciales y legislativos; es de tendencia revolucionaria y subvierte la paz y el orden del país" (1860). *Ibid.*, parte 3 (21 de febrero de 1900), página 2054 y *Ibid.*, parte 4 (2 de abril de 1900), pág. 3617. Los disidentes demócratas y republicanos, para no quedarse atrás, citaron otras resoluciones de los mismos programas en apoyo de la operación *ex proprio vigore* de la Constitución: "Resuélvese: que con nuestros padres republicanos sustentamos la verdad de

La doctrina de que la Constitución se extendía *ex proprio vigore* a los territorios, era, según ellos, una invención de Calhoun, y se invocaba en nombre de la «impía causa de la esclavitud». El planteamiento lo había decidido la Guerra Civil; Appomatox había derogado la decisión de Dred Scott.

Al resurgir este planteamiento, los demócratas y los republicanos disidentes recurrieron a James Otis, Thomas Jefferson, George Washington y John Marshall. Los republicanos afirmaron su confianza en John Marshall, Thomas Hart Benton, Daniel Webster y Abraham Lincoln, entregando a John C. Calhoun y Roger Brooke Taney a la oposición. El debate dio el único resultado que se esperaba

que todos los hombres tienen el derecho inalienable a la vida, la libertad, y la búsqueda de la felicidad, y que el objeto primario y el fin ulterior de nuestro Gobierno Federal era el de asegurar estos derechos a toda persona dentro de su exclusiva jurisdicción; que según nuestros padres republicanos, cuando hubieron abolido la esclavitud en todo nuestro territorio nacional, ordenaron que ninguna persona sería privada de su vida, de su libertad, o de su propiedad sin el debido *procedimiento* de ley, nos corresponde mantener esta disposición de la Constitución contra todos los intentos de violarla con el propósito de establecer la esclavitud en cualquier territorio de los Estados Unidos mediante legislación positiva prohibiendo su existencia o extensión allí. Que negamos la autoridad del Congreso, de una legislatura territorial, de cualquier individuo o asociación de individuos, para dar existencia legal a la esclavitud en cualquier territorio de los Estados Unidos, mientras la presente Constitución esté vigente". (1856).

"Que la condición normal de todo el territorio de los Estados Unidos es la de libertad; que como nuestros padres republicanos, cuando hubieron abolido la esclavitud en todo nuestro territorio nacional, ordenaron que ninguna "persona será privada de la vida, la libertad, o la propiedad, sin el debido procedimiento de ley", nos corresponde por legislación, dondequiera que tal legislación sea necesaria, mantener esta disposición de la Constitución contra todo intento de violarla; y negamos la autoridad del Congreso, de una legislatura territorial, o de cualesquiera individuos a dar existencia lógica a la esclavitud en cualquier territorio de los Estados Unidos". (1860). *Ibid.*, parte 4 (13 de abril de 1900), pág. 2678, y *Ibid.*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4047.

—el desacuerdo en cuanto a lo que estas «autoridades» habían sostenido.

Obsesionados por el asunto constitucional, los legisladores llenaron los debates con referencias a decisiones judiciales, comentarios legales, el derecho internacional, el derecho natural y la práctica histórica. Aun aquéllos que modestamente repudiaban el intento de hacerlo así, podían a duras penas abstenerse de «poner su piedra» Constitucional. El *Congressional Record,* página tras página, abunda en citas y autoridades, a menudo fuera de contexto y algunas veces aun incorrectas.

Los demócratas y los republicanos disidentes, insistiendo sobre la operación *ex proprio vigore* de la Constitución, se llevaron los honores en la disputa de *Stare decisis.* Sazonaban sus discursos con constantes referencias a casos, llegando éstas a sobrepasar la cifra de veinticinco decisiones distintas. La confianza se depositó mayormente en Loughborough v. Blake (1820), *Dred Scott* v. *Sanford* (1857), *Cross* v. *Harrison* (1853), *Murphy* v. *Ramsey* (1885), y en los numerosos casos que involucraban el derecho a juicio por jurado en los territorios, particularmente en Utah. Los republicanos, abogando por el poder plenario del Congreso sobre los territorios, no obtuvieron una cosecha tan rica del precedente judicial. Mientras hacían referencias a casos esporádicos, solamente la opinión del juez Bradley en *The Late Corporation of the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints* v. *United States* (1890) parecía ofrecer algún consuelo. Se vieron, por lo tanto, precisados a recurrir a comentarios, la práctica histórica y la lógica.

Ningún partido político puso en duda el derecho de los Estados Unidos a la adquisición de territorios. Las decisiones de los tribunales y las

prácticas anteriores habían colocado la cuestión al margen de las controversias del partido. Ambos partidos aceptaron el descubrimiento, conquista y/o tratado como medios hacia nuevas adquisiciones, basándose en la guerra o en el poder para hacer tratados, o por virtud de los poderes gubernamentales generales de la soberanía en tanto que nación, i. e..., del poder inherente. Los demócratas, sin embargo, no se conformaron con esto. Insistían, tomando la idea del juez presidente del Supremo, Taney, en el caso *Dred Scott* v. *Stanford* (1857), de que la Constitución no otorgaba poderes para adquirir y sostener «colonias» como tales, ya que un sistema colonial era contrario al concepto de una república y, en fin, de nuestras instituciones. El Congreso adquiría los territorios con el propósito premeditado de admitirlos como nuevos estados de la Unión. En otras palabras, los territorios eran «estados infantiles»[10] y que, por tanto, quedaban automáticamente sujetos a la Constitución. Aparte del ataque general de que fue objeto la decisión de Dred Scott, solamente el congresista Grosvenor (republicano de Ohio) refutó esta tesis. Sostuvo que la alegación de que un territorio se adquiría con el sólo propósito de convertirlo en un Estado limitaba el poder de guerra en la medida en que podría evitar la conquista o la recepción de un territorio como una indemnización.

Los republicanos estaban decididos a distinguir entre «los Estados Unidos como sujetos al gobierno constitucional, y los territorios como sujetos al

10. La doctrina de "los estados infantiles", se basaba en el caso de *Weber* v. *State Harbor Commissioners*, 18 Wallace 57 (1873); *Knight* v. *United States Land Association*, 142 U.S. 161 (1891), y *Shively* v. *Bowlby*, 152 U.S. 1 (1894). Los tres casos trataban del derecho a propiedad de las tierras sujetas a mareas.

gobierno congresional».[11] Al efecto, idearon una serie de argumentos[12] anticipatorios tanto de la tesis de «extensión» del juez Brown como de la doctrina de «incorporación» del juez White. Remisos a que se les tildara de innovadores, los republicanos buscaron justificación a su posición en la anterior práctica legislativa del Congreso. Su análisis de los varios actos del Congreso para el establecimiento de gobiernos territoriales, empezando con el territorio de Misisipí (7 de abril de 1798), llevó a la conclusión de que en ningún caso el Congreso había extendido la Constitución a un territorio con antelación a la ley del 9 de septiembre de 1850 por virtud de la cual se creaba el gobierno territorial de Nuevo México. La sección 17 de este último estableció que:

> «La Constitución, y todas las leyes de los Estados Unidos que no son inaplicables localmente, tendrán la misma fuerza y efecto dentro del referido territorio de Nuevo México como en cualquier otro lugar dentro de los Estados Unidos.» [13]

De ahí en adelante, se han insertado disposiciones similares en casi toda ley dirigida a establecer gobiernos territoriales, incluyendo la Ley del Distrito de Columbia del 21 de febrero de 1871. Esto,

11. Estados Unidos, Congreso, Cámara de Representantes, Comité de Medios y Arbitrios, *To Regulate the Trade of Puerto Rico and for Other Purposes*, 56 Congreso, Primera sesión, H. R. 249, para acompañar H. R. 8245, pág. 10. Citado de aquí en adelante como H. R. 249.

12. Los argumentos de los republicanos y de los demócratas se han sintetizado para ofrecer un conjunto unificado. Pese a que probablemente se ha sacrificado la nota individual, se ha evitado la repetición, ya que todas eran en general, variaciones sobre los mismos temas. La exposición más exhaustiva de ambas posiciones pueden encontrarse en S. R. 249 y H. R. 249.

13. *Organic Acts.*, pág. 100.

para los republicanos, era «un precedente suficiente para no extender las disposiciones de la Constitución a territorio de los Estados Unidos para el cual se pueda exigir que el Congreso legisle».[14]

Aunque los demócratas hicieron muy poco para refutar este argumento, deben señalarse muchas debilidades en la posición republicana. La ausencia de una mención específica de la «extensión» constitucional en las primeras leyes orgánicas, podría reflejar la posición contraria, a saber, que el sentimiento congresional contemporáneo lo consideraba redundante en cuanto a una relación preexistente. Presumiendo que esta fuera la situación entonces el caso de Nuevo México fue resultado de las dudas sobre el asunto suscitadas por las controversia en torno a la esclavitud. Además, las disposiciones pasadas por alto por el análisis republicano, en algunas de las primeras leyes orgánicas indicaban por lo menos la operación parcial de la Constitución en los territorios. La sección 4 de la Ley del 26 de marzo de 1804 para el territorio de Orléans limitaba los poderes legislativos del gobierno territorial en el sentido de que «ninguna ley será válida si es inconsistente con la Constitución y las leyes de los Estados Unidos».[15] Esta limitación se restableció en esencia en las leyes orgánicas para el Distrito de Luisiana (26 de marzo de 1804 y 3 de marzo de 1805), el Territorio de Misurí (4 de junio de 1812), el Territorio de Arkansas (3 de marzo de 1819), el Territorio de Florida (30 de marzo de 1822), el Territorio de Oregón (14 de agosto de 1848) y el Territorio de Minesota (3 de marzo de 1849). Se reiteró en la sección Siete de la

14. S. R. 249, pág. 6.
15. *Organic Acts.*, pág. 18.

Ley Orgánica para Nuevo México, a pesar de la extensión específica de la Constitución, según la Sección Diecisiete. Desde entonces, ambas disposiciones aparecieron en todas las leyes orgánicas posteriores excepto la del Territorio de Washington (2 de marzo de 1853), que contenía solamente la restricción del poder legislativo local.[16] Tampoco podía considerarse la enumeración, en las primeras leyes orgánicas, de derechos y privilegios como determinantes de la cuestión debido a que la Ley del 9 de septiembre de 1850 para Nuevo México y la Ley del 21 de febrero de 1871 para el Distrito de Columbia apoyaban la extensión de la Constitución detallando específicamente las protecciones constitucionales particulares. Así, aunque la práctica congresional, empezando con Nuevo México, había sido «extender» la Constitución a los territorios, no podría considerarse como que resolviera la cuestión. Podría plantearse un argumento como que resolviera la cuestión. Podría plantearse un argumento histórico igualmente válido, en el sentido de que estas disposiciones simplemente reafirmaban la situación constitucional que ya existía en los territorios.

Dejando la práctica a un lado, los republicanos interpretaron la Constitución en el sentido de que concedía poder plenario congresional sobre los territorios. El poder para gobernar los territorios se derivaba de una o todas, entre tres fuentes: La Tercera Sección del Artículo Cuarto de la Constitución («El Congreso tendrá el poder de disponer y hacer todas las normas y reglamentos necesarios

16. Pese a que ninguna estaba específicamente incluida en la Ley del 24 de febrero de 1863 para el Territorio de Arizona, la extensión general a Arizona de las limitaciones sobre el Territorio de Nuevo México las hizo efectivas.

respecto al territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos...»); el poder de adquirir territorios y el poder inherente. Independientemente de la que favorezca cualquier republicano individualmente, el poder de gobernar nunca se tomó en el sentido de que los territorios gozaban de completa protección constitucional. Los republicanos se asieron tenazmente y muchas veces dogmáticamente a la doctrina de «extensión». Dentro de este contexto, demostraron la «constitucionalidad» de la legislación propuesta.

El argumento del poder inherente brindaba el mayor apoyo a su posición, ya que por definición no tenía límites.

> «El Gobierno Federal posee al máximo todos los poderes que corresponden a la soberanía nacional. No lo crearon los Padres de la Patria con limitación alguna respecto de los poderes que son inherentes a las naciones soberanas del mundo. Se ha reconocido invariablemente que uno de los atributos de la soberanía es el derecho a adquirir y gobernar territorios como resultado de la guerra.» [17]

El poder de gobernar en la medida en que se deriva del poder de adquirir nuevos territorios cambió la fuente sin alterar el sentido, cuando se le adjudicaron también las características de un poder inherente. A esto agregaron los republicanos, muchas veces tardíamente, el Artículo Cuarto de la Sección Tres. Leído literalmente, se entendió que otorgaba al Congreso poderes ilimitados sobre sus territorios debido a que aparecía sin restricciones en la Constitución. En su apoyo, los

17. Senador Fairbanks (Republicano de Indiana), *Congressional Record*, Parte 4, (31 de marzo de 1900), pág. 3564.

republicanos adujeron las decisiones del Tribunal Supremo[18] manteniendo la distinción entre los tribunales constitucionales y los tribunales territoriales. Los primeros fueron creados por virtud del Artículo Tres; los segundos, en cumplimiento del Artículo Cuarto de la Constitución. El derecho de los tribunales territoriales a la jurisdicción de almirantazgo, a ser presididos por magistrados no vitalicios, a emplear procedimientos disímiles del gran jurado, dieron validez a la reclamación del poder congresional plenario en asuntos territoriales.

Cuando se enfrentaron al requisito de uniformidad del Artículo Uno, Sección Ocho («...pero todos los derechos de aduana, impuestos y arbitrios, serán uniformes a través de los Estados Unidos.»), los republicanos cambiaron un tanto de parecer. Frente a una prohibición positiva al Congreso, intentaron definir el término «Estados Unidos» restrictivamente para excluir los territorios, haciendo así inoperante en éstos el requisito de uniformidad. Puerto Rico se había convertido en un sentido *internacional* en parte de los Estados Unidos, pero no en el sentido *constitucional*.

> «Debe recordarse que el término «Estados Unidos» tiene más de un significado. Significa, en primer lugar, los muchos estados que respectivamente constituyen la Unión Federal. Significa, en el sentido geográfico, todo el territorio sobre el cual los Estados Unidos tiene jurisdicción, así como el Imperio Británico significa todas las partes que componen el Reino de la

18. *American Insurance Company* v. *Canter*, 1 Peters 511 (1828); *Clinton* v. *Englebrecht*, 13 Wallace 434 (1872); *Reynolds* v. *United States*, 98 U.S. 145 (1879); *The City of Panama*, 101 U.S. 453 (1880); and *McAllister* v. *United States*, 141 U.S. 174 (1891).

Gran Bretaña. Pero significa en su sentido político esa corporación que es el resultado de la Unión Federal; y que constituye a los Estados Unidos en una nación. Sin duda, es en este último sentido que se usa en la Constitución.»[19]

La Constitución la redactó el pueblo de los estados para crear una nación a base de los trece estados originales y aquellos adicionales que pudieran hacerse parte de la Unión. Solamente los habitantes de los estados participaban en el gobierno de los Estados Unidos y sólo ellos podían reformar la Constitución. «Las limitaciones de la Constitución recaen sobre la corporación federal conocida como los Estados Unidos, y sobre los estados respectivos que constituye esa nación.»[20] Esto lo complementaron los republicanos con una interpretación literal de la Constitución. La Enmienda Trece prohibía la esclavitud «dentro de los Estados Unidos o en cualquier otro lugar sujeto a su jurisdicción». Los senadores Spooner y Beveridge recurrieron al Artículo Cuarto, Sección Tres. «El territorio que pertenece a los Estados Unidos es una cosa; el territorio que es parte integrante de los Estados Unidos es otra cosa».[21] Un territorio no podía «pertenecer» a los Estados Unidos y a la vez formar parte de ellos. Además, el Congreso no podía «disponer» de una parte de los Estados Unidos. Así que el término «Estados Unidos» usado en el Artículo Uno, Sección Ocho, se refería exclusivamente a los diversos estados que formaban la Unión Federal, y no a los territorios.

El obstáculo aparentemente infranqueable, surgido del lato sentido dado a «Estados Unidos» por

19. H. R. 249, pág. 6.
20. *Ibid.*
21. *Congressional Record*, parte 4 (2 de abril de 1900), pág. 3628.

el juez presidente Marshall en *Loughborough* v. *Blake* (1820) no podía pasarse por alto. Generalmente los republicanos descartaron su definición como *obiter dictum*, totalmente innecesaria para su posición en el caso. Si era parte de la decisión, estaba en abierto conflicto con otras dos decisiones emitidas por el juez Marshall: *Hepburn and Dundas* v. *Ellsey* (1805) y *Corporation of New Orleans* v. *Winter* (1816). Ambos casos bregaban con el problema jurisdiccional del derecho a demandar en los tribunales de los Estados Unidos. *Hepburn and Dundas* v. *Ellsey* se refería al derecho de los residentes del Distrito de Columbia a llevar una causa ante el Tribunal del Circuito de los Estados Unidos para el Distrito de Virginia, mientras que el caso *Corporation of New Orleans* v. *Winter* involucraba un intento de un ciudadano del territorio de Misisipí de demandar en el Tribunal de Distrito para el Distrito de Luisiana. En ambas ocasiones, el juez Marshall sostuvo que el tribunal inferior no tenía jurisdicción en la causa. Los republicanos citaron, en actitud de aprobación, los siguientes pasajes extraídos de las opiniones:

> «Pero como la ley del Congreso usa obviamente la palabra «estado» en relación con ese término tal como se usa en la Constitución, es menester indagar si Columbia es un estado en el sentido de ese instrumento. El resultado de ese examen es la convicción de que los miembros de la Confederación Americana solamente son los estados que señala la Constitución.»[22]
>
> «Se ha intentado establecer una distinción entre un territorio y el Distrito de Columbia; pero, en opinión del Tribunal, no puede soste-

22. *Hepburn and Dundas* v. *Elzey*, 2 Cranch 445, 452 (1805).

nerse esta distinción. Puede que difieran en muchos aspectos, pero ninguno es un estado en el sentido en que se usa el término en la Constitución.» [23]

Lo que los republicanos no notaron fue que ambos casos involucraban una interpretación de estatutos más bien que un asunto constitucional. La Ley Judicial de 1789 autorizó a los tribunales de los Estados Unidos a ventilar demandas en casos entre un ciudadano del estado en el cual se radicaba una demanda y ciudadanos de otro estado. La cuestión jurisdiccional sólo podía resolverse determinando el sentido de «estado» en la Ley Judicial de 1789. Aun bajo estas circunstancias, el juez Marshall solamente definió el término «estado» y no el término «Estados Unidos». Luego, no existía conflicto entre estas dos decisiones y la subsiguiente de *Loughborough* v. *Blake*.

Los republicanos apuntalaron el requisito de uniformidad con otra respuesta. Aceptando la amplia interpretación dada a los «Estados Unidos» por el juez Marshall, el impuesto exigido en la ley no violaba el Artículo Uno, Sección Ocho, por la simple razón de que esta disposición no se aplicaba. La uniformidad era un requisito de la tributación general —los impuestos exigidos para propósitos nacionales—. La tarifa del 15 % se estableció para propósitos locales, destinándose todo el dinero a Puerto Rico. De tal modo, el Congreso actuaba como una legislatura local, imponiendo el impuesto bajo la autoridad que le confería el Artículo Cuarto, Sección Tres, más bien que por virtud del Artículo Uno, Sección Ocho.

23. *Corporation of New Orleans* v. *Winter*, 1 Wheaton 90, 94, (1816).

El Tratado de París facilitó a los republicanos aún otro fundamento sobre el cual edificicar su estructura legal. El Artículo Nueve de dicho tratado dispuso que «los derechos civiles y la condición política de los nativos de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos serán determinados por el Congreso».[24] Esto para los republicanos representó una divergencia respecto de los anteriores tratados de anexión, por cuanto dejó al Congreso libre en cuanto al status futuro de los territorios. El efecto de esta concesión de poder estaba fuera de controversia debido a que los tratados eran parte de la «ley suprema de la nación», por virtud de la «Cláusula de Supremacía» del Artículo Sexto[25] de la Constitución. Bajo el Artículo Sexto se hicieron tratados no en seguimiento ni en conformidad con la Constitución, sino bajo la autoridad de los Estados Unidos «...por lo tanto, a base de sus propios fines un tratado es un instrumento con igual dignidad que la Constitución *misma*».[26] Debido a que al Artículo Nueve del Tratado de París no se le podía reclamar como que era *ultra vires* al poder de hacer tratados, el Tratado de París confirió al Congreso autoridad ilimitada para legislar sobre Puerto Rico y las Islas Filipinas.

Aunque sin discutir la inclusión de tratados en la «ley suprema de la nación», la oposición recha-

24. *30 U.S. Statutes at Large*, 1759 (1899).

25. "Esta constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se harán en seguimiento de la misma; y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema de la nación; y los jueces en cada estado estarán obligados a ella, no importa lo que al contrario diga parte alguna de la Constitución o las leyes de cualquier estado".

26. S. R. 249, pág. 12. Cf. juez Holmes, *Missouri* v. *Holland*, 252 U.S. 416, 433 (1920) y juez Black, *Reid* v. *Covert*, 354 U.S. 1, 15-18 (1957).

zó la alegación republicana de que un tratado tenía igual dignidad que la Constitución. Para los demócratas y republicanos disidentes un tratado figuraba en un plano de igualdad con un estatuto, pero no gozaba de superioridad sobre el mismo.[27] La refutación tenía dos implicaciones. Un tratado no podía sobreponerse a la Constitución, siendo inferior a ella en la jerarquía de la «ley suprema de la nación», y teniendo igual dignidad que un estatuto. En segundo lugar, el Congreso no estaba obligado por el Tratado de París, teniendo la facultad de modificarlo mediante legislación posterior. Además, mientras el Tratado de París señalaba que los derechos políticos y civiles del pueblo en los territorios cedidos había de determinarlos el Congreso, éste era un Congreso regido por la Constitución y no un Congreso que actuaba con el absolutismo del Parlamento británico. Para la oposición no había nada en el Tratado de París que pudiera remplazar las limitaciones constitucionales del Congreso al legislar para los territorios.

Un grupo de republicanos, más francos que los otros, abogaba por una constitución «viviente», un documento lo suficientemente elástico para enfrentarse a las situaciones.[28] Como bruscamente

27. Citaron entre otros, los siguientes casos a modo de precedente: *The Cherokee Tobacco*, 11 Wallace 616 (1871), *Head Money Cases*, 112, U.S. 580 (1884), *Whitney* v. *Robertson*, 124 U.S. 190 (1888), *Chae Chan Ping* v. *United States*, 130 U.S. 581 (1889), y *Fong Yue Ting* v. *United States*, 149 U.S. 698 (1893).

28. "...Se desprende que el gobierno a ser establecido por ellos (los Estados Unidos) debe ser tal como lo requieran las circunstancias. De adquirirse un territorio constituido por un pueblo inteligente, capaz y observador de la ley, al que se le pudiera conceder con seguridad el derecho al gobierno propio, nosotros podríamos inmediatamente, con honorabilidad, y ciertamente dentro del alcance de nuestro poder Constitucional, incorporar ese territorio y su pueblo dentro de la Unión como parte integrante

declaró el representante Cannon (republicano de Illinois), la necesidad creaba la regla constitucional. Los méritos del proyecto eran muy importantes, y por tanto, determinantes. En el pasado se habían efectuado muchos actos que eran inconstitucionales, según se había determinado con estrechez entonces, pero que luego confirmó el pueblo norteamericano. Cannon presentó, por vía de ejemplo, a Lincoln y la Guerra Civil, a Jefferson y la compra de Luisiana. Este «pragmatismo inconstitucional» permitía una interpretación «liberal» de la Constitución, lo suficientemente amplia para que el gobierno afrontara cualquier dificultad ocasionada por los cambios temporales.

A pesar de la variedad de los argumentos constitucionales presentados por los republicanos para apoyar su posición a favor del poder «absoluto» sobre los territorios, nunca se abandonó totalmente el concepto de gobierno limitado. Pese a que muchos hablaban de poder «absoluto», «ilimitado» o «incondicional», ninguno osó negar completamente el legado político y legal norteamericano. La tradición de gobierno libre, es decir, limitado, como opuesto al gobierno tiránico, es decir, absoluto, impidió a la mayoría en el Congreso, al igual que al Tribunal Supremo un año más

de nuestro territorio, y haciéndolos un estado, como parte constituyente de los Estados Unidos y extenderles inmediatamente la Constitución y las leyes de los Estados Unidos; pero si el territorio estuviese habitado por un pueblo de un carácter diferente, analfabeto, y no familiarizado con nuestras instituciones, e incapaz de ejercer los derechos y privilegios garantizados por la Constitución a los estados de la Unión, competiría al Congreso denegar a tal pueblo la operación de la Constitución y las leyes de los Estados Unidos, y, continuar sosteniendo el territorio como una mera posesión de los Estados Unidos y gobernar a ese pueblo conforme su situación y las necesidades de su caso lo exijan". S. R. 249, págs. 8-9.

tarde, aceptar la conclusión lógica que se derivaba de su posición. Los republicanos, particularmente en el Senado, declaraban insistentemente que la afirmación de una autoridad suprema para los Estados Unidos en los territorios no implicaba la falta de restricciones sobre el Congreso.

Algunos señalaban estas limitaciones en las prohibiciones positivas impuestas al Congreso por la Constitución. Por lo tanto, el Congreso no podía aprobar una ley o proyecto de la ley *expost facto* o un proyecto de proscripción y confiscación en los territorios, porque la prohibición tocaba la misma raíz del poder congresional. Estas prohibiciones operaban sobre el ejercicio del poder legislativo, sin tener en cuenta el lugar o persona comprendidos en la legislación.[29] Otros, desconcertados por cualquier referencia a las limitaciones «constitucionales», se ampararon en el *dictum* del juez Bradley en *The Late Corporation of the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints* v. *United States* (1890).[30] Sostuvieron que el Congreso estaba obligado a acatar las limitaciones fundamentales inherentes a la naturaleza del gobierno libre. El

29. "Estas limitaciones recaen sobre el ejercicio del poder legislativo indistintamente del lugar o el pueblo para el cual se intente legislar; y por esta razón quedan para beneficio de todos para quienes el Congreso puede emprender la legislación, sin importar si las disposiciones de la Constitución, como tales les han sido expresamente extendidas. No es, por lo tanto, una negación de cualesquiera de estos privilegios personales, inmunidades, y garantías, impedir la extensión y aplicación de la Constitución de los Estados Unidos. Su disfrute no depende de tal acción. El Congreso no puede negarlas". S. R. 249, pág. 11.

30. "Sin duda, el Congreso, al legislar para los territorios estaría sujeto a esas limitaciones fundamentales en favor de los derechos *personales que se formulan* en la Constitución y sus enmiendas, pero estas limitaciones existirían más bien por influencia y el espíritu general de la Constitución de la cual el Congreso deriva todos sus poderes, que por cualquier aplicación expresa y directa de sus disposiciones". 136 U.S. 1, 44.

senador republicano de Indiana Beveridge, habló de nuestra «ley institucional» —limitación más fundamental que la Constitución.

> «La Constitución no nos dio instituciones libres; las instituciones libres nos dieron nuestra Constitución. Todo el progreso hacia la libertad y el gobierno popular que hemos alcanzando desde la adopción de la Constitución, ha sido el espíritu de nuestras instituciones implementando sus resultados seguros, a través de la Constitución, cuando posible, y sobre ella, cuando necesario...
>
> «A donde nuestras instituciones van, allá puede ir nuestra Constitución, cuando las condiciones lo justifican, porque nuestra Constitución es la expresión última, más alta y más preciosa de nuestras instituciones.» [31]

El senador Spooner, insatisfecho con las limitaciones fundamentales, también se refirió a los principios básicos que nacen del contrato social. Citó gustosamente la amonestación del juez Chase en *Calder* v. *Bull* (1798):

> «Un acto de la legislatura (porque no puedo llamarlo una ley) contrario a los altos primeros principios del contrato social, no puede considerarse un ejercicio legítimo de autoridad legislativa.» [32]

Sin tener en cuenta las opiniones contradictorias sobre fundamentos teóricos, las prohibiciones positivas o la ley superior, todos convenían en que las libertades de la Primera Enmienda, las prohi-

31. *Congressional Record*, parte 8 (29 de marzo de 1900), página A. 282.

32. *Ibid.*, 3 Dallas 386, 388, según citado en el *Congressional Record*, parte 4, (2 de abril de 1900), pág. 3627.

biciones del Artículo Uno, Sección Nueve, el debido proceso de ley y la santidad del contrato, restringían la acción congresional. Siendo éste el caso, las diferencias constitucionales entre los republicanos y los demócratas tendían a ser más de grado que de clase.

Los demócratas y los republicanos disidentes entraron a la arena constitucional con gran indignación moral y una plétora de decisiones del Tribunal Supremo. Estuvieron de acuerdo con la mayoría en que el poder de gobernar emanaba del poder para adquirir territorios o del Artículo Cuarto, Sección Tres. Pero el acuerdo en cuanto al *origen* del poder simplemente ocultaba el desacuerdo básico en cuanto a la *naturaleza* del poder. La estrategia de la minoría consistía en probar dos proposiciones. Primero, intentaron sostener que la Constitución se aplicaba *ex proprio vigore* a los territorios. De tal modo establecido, volvieron hacia las específicas disposiciones constitucionales violadas por la imposición de la tarifa.

La mayor premisa expresada por la minoría fue el concepto de los Estados Unidos como un gobierno limitado.

> «El Gobierno de los Estados Unidos es una soberanía limitada, controlada por una Constitución que concede ciertos poderes, limita otros y prohibe otros tantos. Los poderes concedidos, los poderes limitados, los poderes prohibidos y los poderes reservados a los estados y al pueblo, si se reunieran todos en una soberanía, constituirían un sistema despótico.» [33]

Cualquier afirmación de poderes ilimitados contravenía la naturaleza inherente del Gobierno

33. H. R. 249, pág. 21.

Americano, en violación de nuestras tradiciones e historia. Esta alegación, según se aplicaba a los territorios, era imperialismo puro y simple. El Congreso de los Estados Unidos era una criatura de la Constitución, y derivaba sus poderes de ese instrumento. Luego, cualquier limitación impuesta sobre los poderes congresionales, en términos generales, se aplicaba a toda legislación que éste originara. «El Congreso de los Estados Unidos no había de ser un despotismo en algunas partes de la Unión y un cuerpo de poderes constitucionales limitados en otras partes.»[34] Para la minoría, de ser cierto lo contrario de esta proposición general, surgiría toda clase de tiranía. Ellos vislumbraban horribles males, incluyendo la aprobación de proyectos de proscripción y confiscación, leyes *ex post facto*, y la creación de títulos nobiliarios. Además, no tendría secuencia lógica que el Congreso, siendo una criatura de la Constitución, legislara para que su creadora, la Constitución, se aplicase o no en los territorios. Luego, la única conclusión posible, era la de la operación *ex proprio vigore* de la Constitución.[35]

Para fundamentar legalmente su posición, la minoría recurrió a *Cross* v. *Harrison* (1853), *Dred Scott* v. *Sanford* (1857), *National Bank* v. *County of Yankton* (1880), *Murphy* v. *Ramsey* (1885), y los diversos casos que trataban del derecho a juicio por jurado en los territorios y el Distrito de Columbia.[36] Los últimos eran particularmente tran-

34. *Ibid.*

35. Algunos, como el representante Richardson (demócrata de Tenesí) y el senador Mason (republicano de Illinois), pidieron la extensión de *ex proprio vigore* de la Constitución a Puerto Rico; aparte de que una vez que el Congreso legislara para la Isla, ésta se convertiría en parte de los Estados Unidos y estaría sujeta a la Constitución.

36. *Webster* v. *Reid* (1851), *Reynolds* v. *United States* (1879),

quilizadores, pues, opinión tras opinión, reiterabar el mismo tema.

> «Ya no es discutible que las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos relativas al derecho a juicio por jurado en demandas basadas en el derecho común se aplican a todos los territorios de los Estados Unidos.» [37]

Para los demócratas, esto verificó su posición. El contrafuego republicano, dirigido a todos los casos, fue más efectivo cuando cayó sobre los casos de juicio por jurado. La mayoría estaba en desacuerdo con la proposición de que el poder del Congreso era plenario y completo con respecto a los juicios por jurado fuera de los Estados Unidos, y citaba los casos *United States* v. *Dawson* (1853)[38] y el *In Re Ross* (1891),[39] implicándose que la jurisdicción de los Estados Unidos cubría el territorio no incluido dentro de los Estados Unidos «constitucionales». Más aún, los citados casos de juicios por jurado no eran apropiados por dos razones. Todos tenían que ver con el territorio adquirido para propósitos de reconocimiento como estados y con respecto a lo cual el poder plenario del Congreso había sido modificado por estipula-

Callan v. *Wilson* (1888), *American Publishing Company* v. *Fisher* (1897), *Springville* v. *Thomas* (1897), *Thompson* v. *Utah* (1898), and *Capital Traction Company*, v. *Hor* (1899).

37. *Thompson* v. *Utah*. 170 U.S. 343, 346 (1898).

38. 15 Howard 467. Sostuvo la acusación y juicio de Dawson en el Tribunal Federal de Arkansas por un asesinato cometido en el territorio indio. La acusación fue investigada y el juicio celebrado en un distrito diferente de aquél en donde había tenido lugar el crimen.

39. 140 U.S. 453. Sostuvo el juicio y la sentencia de Ross por asesinato, habiéndose ventilado dicho juicio ante un tribunal consular norteamericano en el Japón sin la ayuda de un gran jurado o de un jurado de enjuiciamiento.

ciones de tratado. En segundo lugar, todos tenían que ver con territorios convertidos en parte integrante de los Estados Unidos y a los cuales se habían extendido la Constitución y las leyes de los Estados Unidos.[40] Así, ambas partes podían aprovecharse de los movedizos precedentes.

Como más amplio refinamiento de su tesis general, la minoría definía cuidadosamente el poder que emanaba del Artículo Cuarto, Sección Tres de la Constitución. Estaban dispuestos a aceptar que esta disposición otorgó al Congreso poder supremo en los territorios. Aceptarían la idea de que esta cláusula autorizaba al Congreso a ejercer, al gobernar un territorio, todo el poder de un gobierno municipal y estatal. Sin embargo, hasta aquí y no más allá, seguirían a los republicanos. El poder supremo no significaba poder ilimitado. Así, mientras el Congreso podía ejercer sobre los territorios poderes de gobierno local que no poseía por sobre los estados, en todas las materias de jurisdicción federal, las prohibiciones y limitaciones de la Constitución eran todavía operantes. Dicho de otro modo, tanto el Congreso como las legislaturas estatales estaban obligados a acatar la Constitución. Siendo esto cierto, el Congreso, actuando ya como una legislatura federal o ya como legislatura estatal, todavía estaba sujeto a las limitaciones de la ley fundamental.

Habiendo provisto a Puerto Rico de la necesaria protección constitucional, los demócratas y los

40. Valía mucho este argumento debido a que todos los casos por jurados concernían a Iowa, a Utah o al Distrito de Columbia. La Ley Orgánica de 1838 había extendido a Iowa las leyes de los Estados Unidos y los derechos y privilegios de la Ordenanza del Noroeste, incluyendo el juicio por jurado. La Ley Orgánica de 1850 había extendido la Constitución a Utah, mientras la Ley del 21 de febrero de 1871 había hecho lo mismo para el Distrito de Columbia.

disidentes republicanos se volvieron a las específicas ofensas constitucionales del proyecto de la mayoría. La impugnación era extensa, comprendiendo las diversas cláusulas que constituían una barrera a la imposición de la contribución tarifaria. Se dio énfasis al requisito de uniformidad del Artículo Uno, Sección Ocho, y a la prohibición contra los impuestos de exportación («Ningún impuesto o derecho de aduana se gravará sobre artículos exportados de cualquier estado.») Inserta en el Artículo Uno, Sección Nueve. La minoría, carente de la presidencia necesaria para llegar a la solución del Tribunal Supremo en los casos insulares, consideró que estas dos cláusulas colocaban a la mayoría en una posición constitucional insostenible. La misma cláusula que le concedió al Congreso el poder de «imponer y recaudar impuestos, derechos de aduana, tributos, e impuestos sobre consumos o artículos de comercio interior» también especificaba que «todos los derechos de aduana, tributos y arbitrios serán uniformes a través de los Estados Unidos.»[41] Como la mayoría nunca afirmó que la tarifa era un impuesto uniforme, el argumento se concentró en la aplicabilidad del requisito de uniformidad a los territorios,

41. El representante Bellamy (demócrata de Carolina del Norte), encontró uniformidad inherente a la facultad para imponer impuestos. "...Aunque no hubiera una cláusula o una palabra en la Constitución que exigiera uniformidad respecto de los impuestos de aduana, el imponer sobre los habitantes de una porción o sección de nuestro territorio norteamericano un tributo diferente en cantidad y peso a los impuestos a otros, es tan discriminatorio e injusto y repugnante para la justicia natural, que conflige con los principios fundamentales de la sociedad y el gobierno, y ello es, precisamente, lo que limita al poder legislativo". *Congressional Record*, Parte 3, (27 de febrero de 1900), pág. 2351. Bellamy justificó un enfoque al gobierno sobre la base de "ley superior" con la opinión del juez Marshall en el caso *Fletcher* v. *Peck* (1810), y el disidente juez Field en los *Legal Tender Cases* (1871).

i. e., el sentido de «uniforme a través de los Estados Unidos».

Este asunto lo confrontaron los demócratas y los disidentes republicanos con seguridad, teniendo a su disposición la respuesta dada por el juez Marshall en el caso *Loughborough* v. *Blake* (1820):

> «El poder, pues, para imponer y recaudar derechos de aduana, tributos y arbitrios, puede ser ejercido, y debe ser ejercido, a través de los Estados Unidos. ¿Designa este término una completa o una particular porción del imperio norteamericano? Ciertamente, esta pregunta admite solamente una respuesta. Es el nombre dado a nuestra gran república que se compone de estados y territorios. El Distrito de Columbia, o el territorio al oeste de Misurí, no es menos, dentro de los Estados Unidos, que Maryland o Pensilvania; y no es menos necesario, sobre los principios de nuestra Constitución, que la uniformidad en la imposición de tributos, impuestos de aduana y arbitrios debería observarse tanto en uno como en el otro.»[42]

Para la minoría nada resultaba más directo y concluyente en relación con el planteamiento, aun siendo *obiter dictum*.

> «...fue el fallo de un gran jurista que se dirigía a un gran tribunal; y cuando declaró que el asunto suscitado por la ley pendiente solamente puede admitir una respuesta, se podría vacilar antes de adoptar una interpretación diferente.»[43]

Pero, de aceptarse el sentido dado a «Los Estados Unidos» por la mayoría, entonces la medida

42. 5 Wheaton 317, 318-319.
43. H. R. 249, pág. 30.

era todavía constitucionalmente defectuosa. Si Puerto Rico no era incluido dentro de los «Estados Unidos», entonces los derechos de aduana a ser impuestos por el Congreso sobre los artículos embarcados a la Isla eran tributos sobre exportaciones, lo cual le prohibía al Congreso el Artículo Uno, Sección Nueve. Uno de los pocos republicanos que seriamente intentó liberar a la mayoría de tan embrollado dilema fue el representante Ray, de Nueva York, presidente del Comité Judicial de la Cámara. El definía una exportación como un envío a un país *extranjero*, y Puerto Rico no era un país extranjero. Luego, una tarifa sobre artículos enviados de los Estados Unidos a Puerto Rico no se consideraba un impuesto sobre exportación.

> «...Pero yo digo, presumiendo que eso no es correcto y que la disposición se aplica a las mercancías exportadas de un estado de los Estados Unidos a Puerto Rico, que es un territorio que pertenece a los Estados Unidos, pero no está dentro de los Estados Unidos, excepto geográficamente, entonces entra en juego la Sección Diez del Artículo Uno, y los Estados Unidos pueden establecer estos impuestos de aduana sobre exportaciones con el consentimiento del Congreso, y si un estado puede hacer esto, entonces bajo las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, el Congreso puede hacerlo, porque al legislar para los territorios el Congreso actúa por los estados; y el Congreso... actúa a nombre de los Estados Unidos.»[44]

Aunque el requisito de uniformidad y la prohibición contra los impuestos de exportación permanecieron como centro de la defensa de la mi-

44. *Congressional Record*, parte 3, (21 de febrero de 1900), pág. 2038.

noría, se desarrollaron otros argumentos, algunos de ellos muy ingeniosos.

El montante de los ingresos recaudados como un fondo separado para ponerse a la disposición del Presidente para el uso y beneficio de Puerto Rico, estaba expuesto a las críticas constitucionales. Como todos los ingresos se acumulaban a favor de Puerto Rico, esto representaba la tributación de una sección de la nación para el sostenimiento de otra, prohibida por el Artículo Uno, Sección Ocho («el Congreso tendrá el poder de imponer y recaudar impuestos, derechos de aduana, tributos y arbitrios, pagar las deudas y proveer para la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos...»). Por extensión, algunos alegaban que esto también violaba el Artículo Uno, Sección Nueve, en el sentido de que se daba preferencia en la reglamentación del comercio e ingresos a los puertos de un estado sobre los de otro. Otros veían el fondo especial como una asignación inconstitucional, que ponía ante la ilimitada disposición del Presidente una cantidad no fijada por ley. Tal vez el razonamiento más sutil, y por ello el más ingenioso, fue el de los senadores Simon (republicano de Oregón) y Mason (republicano de Illinois). De no ser la tarifa un tributo sujeto al requisito de uniformidad del Artículo Uno, Sección Ocho, sería un impuesto recaudado por el Congreso actuando como una legislatura estatal. Como tal, sería como una interferencia con el comercio interestatal y extranjero, o, por causa del fondo separado, constituiría una violación al Artículo Uno, Sección Diez («...el producto neto de todos los derechos de aduana y tributos, impuestos por cualquier estado sobre importaciones o

exportaciones, será para uso del Tesoro de los Estados Unidos...»)

La exégesis constitucional, aunque prolija, no agotó los argumentos de los participantes. Como se indicó arriba, los debates podían clasificarse en tres áreas generales: históricos, constitucionales y normativos. Las dos primeras, ya discutidas, representaban un acto introspectivo del Congreso, en cuanto eran intentos por justificar o condenar la nueva política colonial en términos de la tradición política y constitucional norteamericana. El establecimiento de una política, por otra parte, no fue tanto un ejercicio de exploración del pasado como un intento de prevenir el futuro. En la formulación de una política entrarían todos los argumentos desarrollados, tanto en contra como en favor de la ley, arraigados todos ostensiblemente en el bienestar de los pueblos norteamericano y puertorriqueño.

Aunque el fundamento de la política republicana siguió siendo el «proteccionismo», la base de sus argumentos la constituyó la «tarifa para ingresos.» La mayoría abiertamente refrendaba como una meta deseable el libre comercio entre los Estados Unidos y Puerto Rico. El Comité del Senado a cargo de las Islas del Pacífico y Puerto Rico enfáticamente rechazó las objeciones contra el libre comercio. El Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara actuó igualmente, aunque con mayor discreción. El Comité del Senado enumeró tres objeciones principales contra el libre comercio.

1. Representaba una violación a la política proteccionista.
2. Era hostil a los intereses de los Estados Unidos, con los cuales los productos puertorriqueños habrían de entrar en competencia.

3. Constituiría un precedente que habría que seguir en otros casos que podrían surgir en adelante, resultando la competencia subsiguiente todavía más perjudicial a los intereses norteamericanos.[45]

La comisión no halló desviación de la política proteccionista, ya que tal política se aplicaba al comercio entre los Estados Unidos y el resto del mundo. El libre comercio con Puerto Rico implicaría que éste no era territorio extranjero sino norteamericano. En segundo lugar, las exportaciones puertorriqueñas no acarrearían ningún perjuicio material a la industria norteamericana. El café ya se admitía libremente. El tabaco, ni en calidad ni en cantidad (siendo usado casi exclusivamente como tripa) representaba una amenaza para los agricultores continentales. La producción de azúcar, en caso de competir directamente con el azúcar de caña y de remolacha de los Estados Unidos, era demasiado pequeña para afectar la inmensa demanda norteamericana. Además, se ganarían grandes ventajas compensatorias mediante la extensión del mercado norteamericano a la Isla. Por último, sentando un precedente, la Comisión estimó que cada caso dependía de sus propios méritos. El Congreso, teniendo poderes plenos, no estaba obligado en cada caso por lo que decidiera hacer en uno en particular.[46]

45. S. R. 249, págs. 5-7.

46. Esta declaración de herejía en cuanto al libre comercio hizo que los senadores Gallinger (New Hampshire) y Perkins (California) objetaran las conclusiones de sus colegas republicanos en la Comisión. "El libre comercio con Puerto Rico representa el libre comercio con las Filipinas, y no podemos ver con indiferencia una situación económica que propinaría un golpe dañino, si no mortal, al próspero cultivo del tabaco, del azúcar y de las cítrosas en los Estados Unidos." *Ibid.*, pág. 17.

¿Por qué, entonces, la insistencia de los republicanos ante las recomendaciones contrarias de la administración, de que se estableciera una tarifa sobre el comercio entre Puerto Rico y Estados Unidos? La respuesta, casi automática, fue la urgente necesidad de ingresos. Las necesidades de Puerto Rico eran inmediatas y muy grandes y sólo podían afrontarse satisfactoriamente mediante los ingresos que se anticipaban de la tarifa. A base de los cálculos sometidos por el general Davis a las comisiones congresionales, los republicanos estimaron un ingreso de tres millones de dólares anuales como la suma requerida por Puerto Rico para fines insulares. Una tercera parte se dedicaría a gastos del Gobierno Insular, una tercera parte para construcción de escuelas y educación, y una tercera parte para construcción de puentes y otras mejoras públicas. Según estaba constituida la estructura de impuestos existentes en Puerto Rico no rendiría lo suficiente para equilibrar el presupuesto programado. El problema, para los republicanos, consistía pues, en asegurar fuentes de ingreso adicionales y, mediante un proceso de eliminación, la tarifa se convertía en el único medio posible o aceptable.

Los republicanos se opusieron a un empréstito que apoyaron el general Davis y muchos puertorriqueños, por razones técnicas y morales. La Isla ya estaba libre de la deuda pública, y debería permanecer así. Conseguir un préstamo sería colocar un impedimento al futuro desarrollo de Puerto Rico. Además, no se podría efectuar ningún empréstito hasta que se creara un gobierno insular. Hasta entonces, no existía poder legal alguno para autorizar la emisión y venta de bonos necesarios para afrontar las demandas existentes.

También se rechazó una asignación directa del Tesoro de los Estados Unidos por razones políticas y morales. Un presente de esta clase animaría un espíritu de dependencia respecto del Gobierno Federal. Como tal, no se esperaba que promoviera un buen sentido de ciudadanía. La Isla debería ser autosuficiente, a la vez que contribuyera a los costos de gobierno. Pero, sobre todo, sería una carga injusta para el pueblo norteamericano. Llevado a las ásperas realidades de un año de elecciones presidenciales, ello daría al Partido Demócrata argumentos de campaña. Una asignación directa del Tesoro, solían argüir, motivaría una acusación, de parte de los demócratas, de que el dinero de los Estados Unidos se estaba usando para el sostenimiento de una colonia —prueba contundente de los peligros inherentes a la política imperialista republicana. Como abruptamente declaró el representante Grosvenor (republicano de Ohio): «tal medida hubiera relegado tres cuartas partes de los miembros republicanos de esta Cámara a la vida privada y dirigido la elección presidencial de 1900 hacia los *Free Silverites*.»[47] Dentro de ese marco de referencia, resultaba inconcebible una asignación directa.

De tal suerte los impuestos permanecieron como la única fuente potencial de ingresos. El sistema heredado de los españoles, y modificado por los militares, necesitaba una reforma urgente.[48]

47. *Congressional Record*, parte 8 (28 de febrero de 1900), pág. 474.

48. "...este sistema consistía de: (1) Una tarifa de impuestos de aduana; (2) un llamado impuesto de industria y comercio, como patente para todas las ocupaciones industriales, comerciales y profesionales, de conformidad con el tipo de negocios y la importancia del distrito municipal en que se efectuaban; (3) un impuesto territorial, con carácter de contribuciones sobre ingresos, estipulado como un porcentaje del ingreso neto derivado de los

Así que pasaría mucho tiempo antes de que el requerido ingreso llegara. Un impuesto sobre propiedad estaba similarmente abierto a la crítica. Los puertorriqueños estaban totalmente ajenos a una tributación directa de esta clase. Un tiempo de transición transcurriría entre poner este nuevo sistema en operación y en obtener un ingreso adecuado. La extensión de los pesados impuestos de rentas internas de los Estados Unidos serían opresivos a mucha gente e intereses de la Isla, resultando destructivos para la industria nativa, particularmente el ron y el tabaco.[49] En cuanto a las

bienes raíces agrícolas y urbanos; (4) un impuesto de consumo, u *octroi*, sobre artículos de consumo al entrar en cualquier distrito municipal, siendo así en efecto un impuesto de aduana interno, y (5) impuestos de sellos sobre herencias, transferencias de propiedad, documentos notariales, instrumentos de deudas, y de hecho, casi toda clase de documentos de importancia. Aparte de estos impuestos, con rigor, la Isla o Provincia de Puerto Rico, como se le llamaba, recibía una entrada considerable por concepto de: la lotería del gobierno, retribuciones por emisión de cédulas o documentos de identificación personal y otras fuentes misceláneas tales como regalías, recargos, impuestos portuarios, servicios postales y telegráficos, etc." Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Annual Report of the Governor of Porto Rico for the Fiscal Year Ending June 30, 1907* (Washington: Oficina de Impresos, 1907), págs. 62-63. Véase también: Carroll, *op. cit.*, páginas 20-23. Un resumen de la historia de los ingresos de Puerto Rico bajo el dominio español aparece en *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900*, parte 13, págs. 154-162. En vista de esta situación, el secretario de guerra Elihu Root había asignado al Dr. J. H. Hollander, profesor auxiliar de economía en la Universidad de Johns Hopkins, como comisionado especial para estudiar y revisar las leyes de impuesto de Puerto Rico. Estando allá, se le nombró Tesorero bajo el nuevo gobierno civil. Su informe anual contenía un detallado análisis de la creación de la nueva estructura de ingresos para la Isla. *First Annual Report or Charles H. Allen, Governor of Porto Rico*, págs. 137-199.

49. San Juan de Puerto Rico, 29 de marzo de 1900. Root, Washington. Carta del profesor Hollander aconsejando fuertemente contra el requisito legislativo de las leyes de rentas internas de los Estados Unidos, o porcentaje fijo, para Puerto Rico. Insta a que el sistema de impuestos para esta Isla tienda a satisfacer las

tarifas, si el Congreso solamente impusiera impuestos sobre las importaciones de países extranjeros, los rendimientos serían insuficientes debido a que el grueso del comercio se establecería con los Estados Unidos.

Para los republicanos solamente quedaba una solución: imponer un 15 % de la Tarifa Dingley sobre el comercio entre Puerto Rico y Estados Unidos. La mayoría se enorgullecería del doble mérito de la ley propuesta. La Tarifa Dingley se reduciría en un 85 %, en tanto que, a la vez, se acumularían los ingresos necesarios. De un solo golpe los puertorriqueños se convertirían en los beneficiarios del incremento en educación y las obras públicas, y aun recibirían un provecho sustancial del libre comercio. Ellos, gracias a la ingeniosidad republicana, «tendrían el bizcocho, y se lo comerían.» La generosidad republicana parecía ilimitada, según los beneficios marginales destinados a los puertorriqueños, que la mayoría enumeraba. Mediante las disposiciones de la ley, todos los ingresos de tarifas, fueran de importaciones a Puerto Rico procedentes de Estados Unidos, o importaciones a los Estados Unidos procedentes de Puerto Rico, eran acumulados en un fondo aparte puesto a la disposición del Presidente para el uso y beneficio de la Isla. Todos los ingresos irían a parar a Puerto Rico y ningún beneficio financiero se destinaría a los Estados Unidos. Además, el impacto de la tarifa era tal que no lo sobrellevaría el pueblo de Puerto Rico. Los republicanos se dividieron en cuanto a las víc-

condiciones locales y armonice con los requisitos nacionales. El logro de tal sistema será irrealizable, si se imponen a la Isla leyes inadecuadas, impidiendo así, las medidas justas. Davis, *Congressional Record*, parte 4 (3 de abril de 1900), pág. 3692.

timas. Algunos favorecían a los «especuladores», a los «trusts» y a los «mercaderes» como el grupo que llevaría la carga de los impuestos; otros señalaban a los «ricos cultivadores de azúcar y tabaco» como los paganos. En todo caso, pagarían la tarifa «aquéllos que obtuviesen dinero del país (Puerto Rico), aquéllos que se enriquecieran con su trabajo; aquéllos que no comparten la ignorancia, el sufrimiento y la miseria de su población.»[50] Finalmente, la tarifa era solamente un expediente temporero para producir ingresos. El libre comercio seguiría cuando la Asamblea Legislativa de Puerto Rico hubiese promulgado y puesto en función un sistema de tributación local adecuado para afrontar las necesidades del gobierno de Puerto Rico, o a más tardar el primero de marzo de 1902. En el ínterin la Isla se beneficiaba con la incorporación en la ley de la existente lista de artículos libres de impuesto establecida por el Secretario de Guerra. Esta lista incluía tales artículos como arroz, pescado, carne de cerdo, harina, carne de res, madera, e implementos de labranza. En suma, el impuesto de aduana, del 15 % proveía al mismo tiempo ingresos y «libre comercio práctico.» Los puertorriqueños podrían contar, a la vez, con escuelas y mercados, *reduciendo* pero no *eliminando* la tarifa.

Sin poner en duda los motivos desinteresados de la mayoría, quedaba el hecho desagradable de que la base de la política republicana era el «proteccionismo». La alabada tarifa del 15 %, pregonada como provechosa para la educación y la economía, era fundamentalmente no una tarifa para ingresos, sino una tarifa para protección. Sin embargo, había pocos en el Congreso, si excluimos

50. *Ibid.*, parte 4 (2 de abril de 1900), pág. 3620.

los representantes de los distritos tabacaleros y azucareros, que temían la competencia de Puerto Rico. Más aún, la gran mayoría del Partido Republicano, dentro y fuera del Congreso, favorecía la eliminación de todas las barreras comerciales entre la metrópoli y la Isla. A pesar de esta predisposición, los republicanos, deliberadamente, incluyeron el principio de protección dentro de la Ley Foraker. La respuesta a esta paradoja podría encontrarse en la reciente historia del Partido Republicano.

El republicanismo, nacido del remolino de la controversia sobre la esclavitud, fue, a la vuelta del siglo, por tradición y por interés, el partido de protección. Lincoln y «la camisa sangrienta», magnetos emocionales extremadamente serviciales, no habían podido atraer a los crecientes y poderosos grupos industriales. Era menester ofrecer otras ventajas más concretas, si es que las fuerzas financieras de los industriales habían de figurar en el campo republicano. El primero de los móviles era la promesa de altas tarifas, muchas veces bajo pretexto de ayuda al trabajo. Todas las plataformas, empezando con la de 1872, contenían una declaración de afiliaciones proteccionistas. «Favorecemos decididamente la política norteamericana de protección» (1888).[51] «Reafirmamos la doctrina norteamericana de protección» (1892).[52] «Renovamos y acentuamos nuestra lealtad a la política de protección, como el baluarte de la independencia industrial norteamericana, y el fundamento del desarrollo y la prosperidad norteamericana»

51. Kirk H. Porter y Donald Bruce Johnson, *National Party Platforms, 1840-1956* (Urbana: The University of Illinois Press, 1956), pág. 80.

52. *Ibid.*, pág. 93.

(1896).[53] Pero, últimamente, los republicanos, por lo menos un sector considerable, habían hecho adiciones al dogma del partido. Arrasados por la marea económica e ideológica del imperialismo, se habían entregado al expansionismo —eufemismo americano del imperialismo. Ya para el 1892 se habían declarado creyentes «...en la realización del destino manifiesto de la República en el más amplio sentido».[54] La incompatibilidad de estos dos principios no se vio claramente hasta que los frutos de la Guerra Hispanoamericana fueron arrojados dentro del regazo de la mayoría republicana. Entonces, se hizo, de repente, el embarazoso descubrimiento de que los territorios recientemente adquiridos representaban una amenaza a la industria y al trabajo norteamericanos.

La solución del dilema mediante el rechazo de los principios fundamentales de proteccionismo o expansionismo era extremadamente desagradable al gusto republicano. Sobre todas las consideraciones, ello representaría una rendición política para la democracia. La solución exigía un sacrificio, no de principios de partido, sino de Puerto Rico. De haber llegado sola la Isla, se la hubiera acogido con beneplácito sobre una base de libre comercio. Pero al unirse al imperio norteamericano, de brazo con las Islas Filipinas, creaba una situación embarazosa para el proteccionismo.

> «El debate sobre Puerto Rico es mero accidente en la proposición mayor. El asunto bajo consideración es si los Estados Unidos posee o no el derecho y tiene el deseo de legislar en tal forma que los productos del Oriente no sean admitidos como un factor perjudicial a la pro-

53. *Ibid.*, pág. 107.
54. *Ibid.*, pág. 94.

ducción norteamericana, y que el hombre amarillo no venga aquí, completamente vestido de ciudadano para competir en bases de igualdad con el obrero norteamericano en nuestros propios mercados.» [55]

Obviamente, el azúcar puertorriqueño, el tabaco puertorriqueño, y el trabajo puertorriqueño, no amenazaban directamente la seguridad económica de los Estados Unidos. Pero más allá de Puerto Rico acechaba el constante espectro de las Islas Filipinas, puerta abierta hacia el Pacífico. La una estaba inexorablemente relacionada con la otra. Si la Constitución operaba *ex proprio vigore* como para conceder automáticamente a Puerto Rico libre comercio, lo mismo ocurría con las Filipinas. Si Puerto Rico era parte de los Estados Unidos, también lo eran las Islas Filipinas. El imperialismo republicano había visto en las Islas Filipinas la entrada hacia el Oriente, constituyendo Manila el centro de comercio del Pacífico. Pero si la puerta al nuevo El Dorado se abría hacia afuera para permitir la entrada norteamericana a la competencia china, también podría abrirse hacia dentro para permitir que el mundo inundara a los Estados Unidos con artículos baratos. Por virtud del Artículo Cuarto del Tratado de París, los Estados Unidos accedieron por un período de 10 años «a admitir embarcaciones españolas y mercancías a los puertos de las Islas Filipinas en igualdad de condiciones que los barcos y mercancías de los Estados Unidos.»[56] Si al Congreso se le prohibiera

55. Irónicamente, esta clara exposición de la postura republicana la aportó el representante proteccionista Sibley, de Pensilvania, el único demócrata en la Cámara de Representantes que dio su voto a la Ley Foraker. *Congressional Record*, parte 3, 28 de febrero de 1900, pág. 2414.

56. *30 United States Statutes at Large, 1756* (1899).

constitucionalmente restringir el comercio norteamericano con las Filipinas, por virtud del Tratado de París, España gozaría de los mismos privilegios. Otras naciones, bien por la operación de «la cláusula de la nación más favorecida» en tratados norteamericanos con ellos, o usando las vías marítimas de España, tendrían libre acceso a las Islas Filipinas. Y libre acceso a las Islas Filipinas implicaba libre acceso a los Estados Unidos. Por tanto, el mundo tendría libre comercio con Estados Unidos.

Dentro del contexto de la política norteamericana en el Lejano Oriente, la situación era aún más alarmante. Los Estados Unidos se habían distinguido como uno de los primeros y más consistentes defensores de la política de «puerta abierta», o sea de la igualdad de tratamiento respecto del comercio de todas las naciones en el Lejano Oriente. En septiembre y noviembre de 1899, el Secretario de Estado, John Hay, dirigió comunicados diplomáticos a los gobiernos de Gran Bretaña, Alemania, Rusia, Francia, Italia y Japón, invitando a estas potencias a adherirse a la política de «puerta abierta». A la luz de estas recientes promesas históricas, no se podrían denegar a otras naciones las mismas ventajas en las Islas Filipinas. Esto representaba para los republicanos la derrota de todo su sistema proteccionista, a menos que el Congreso tuviera la facultad de proteger al país contra los resultados anticipados de la política de «puerta abierta.»

Para muchos en la mayoría, las Islas Filipinas por sí solas eran una amenaza suficiente. La extensión territorial de la nueva posesión y el número y naturaleza de su población alarmaba a los proteccionistas. No se trataba de Puerto Rico, con

una producción pequeña y una ciudadanía europeizada. Los proteccionistas necesitaban la protección desesperadamente, y la encontraron en las disposiciones bifrontes de la Ley Foraker. El impuesto del 15 %, aparentemente dirigido a Puerto Rico, estaba en realidad dirigido contra las Islas Filipinas. Los republicanos tuvieron que demostrar a sus críticos demócratas y al electorado, que el Congreso tenía el poder constitucional para ejercer discrimen contra los productos de los territorios recientemente adquiridos. Para conseguir este fin, se sacrificó el libre comercio puertorriqueño en aras del bien del Partido Republicano. Al convertir a Puerto Rico en un precedente, los republicanos preservaron el proteccionismo y el imperialismo.[57]

La minoría —los demócratas, los populistas y los republicanos disidentes— respondió con furiosas diatribas contra el imperialismo, las corporaciones y el proteccionismo. Se solazaban presentando el eslabón que unía a la tarifa, Puerto Rico y las Islas Filipinas. Negaban la necesidad de establecer un precedente y condenaban el sacrificio de Puerto Rico.

> «¿Qué ha llevado al partido Republicano a todo esto? No hay que ir muy lejos ni indagar

57. Algunos republicanos, escépticos en cuanto a plantearse los asuntos constitucionales en una atmósfera de partido, elogiaron la tarifa por cuanto provcía una prueba judicial del poder del Congreso, a los fines de legislar para los territorios. Teniendo a las Islas Filipinas y posiblemente a Cuba para tratar, una decisión del Tribunal Supremo aclararía los asuntos legales. Haciéndolo así, el Congreso, y la Nación, sabrían qué responsabilidades constitucionales, si había algunas, debían ellos a las adquisiciones insulares. La reacción de la oposición fue clara y precisa. La minoría estimó que no competía al Congreso la creación de casos para el Tribunal Supremo. Además, el Congreso, como un departamento independiente y de igual categoría, había de decidir primeramente en qué consistían sus poderes constitucionales.

mucho para percatarse de que la mayoría del partido parece haber decidido ciega y codiciosamente —codiciosamente por lo que pueden sacar de esto— retener las Islas Filipinas. No se trata tanto de Puerto Rico. Están crucificando a los puertorriqueños para autorizarlos a levantar cruces en las Filipinas.» [58]

Sin embargo, el rechazo de la minoría se fundamentó positivamente en la «buena fe» de los Estados Unidos, y negativamente en las presuntas falacias en los argumentos republicanos sobre las rentas internas. Los objetivos de la ley: apoyo financiero para el gobierno civil, educación y mejoras públicas, recibieron el apoyo de ambos partidos. El Congreso respaldaba unánimemente la ayuda económica para Puerto Rico. La escisión surgió sobre los medios que los republicanos eligieron para lograr sus propósitos. Para la minoría, no era posible anticipar ningún argumento político válido para justificar la imposición de la tarifa propuesta.

El argumento positivo de la minoría se cimentó en un postulado moral. «La Constitución puede seguir o no a la bandera, pero la buena fe del pueblo norteamericano debe mantenerse incuestionable dondequiera que ondulen las estrellas y las franjas.»[59] La «buena fe» dentro del contexto significaba nada menos que el libre comercio con Puerto Rico. Esta creencia se nutría con las circunstancias que rodeaban el espíritu anexionista. La minoría señalaba a la calurosa acogida que tuvo la ocupación norteamericana, a la penuria

58. Representante De Armond (demócrata de Misurí), *Congressional Record*, parte 8 (27 de febrero de 1900), pág. a. 97.

59. Senador Proctor (republicano de Vermont), *Congressional Record*, parte 4 (30 de marzo de 1900), pág. 3508.

económica de la Isla y a los problemas creados por el cambio de soberanía, lo cual obligaba al Congreso a tratar a Puerto Rico con sentido de «justicia». La clave de lo justo la había dado la exhortación del presidente McKinley para efectuar «*nuestro claro deber*, para abolir todas las tarifas de aduana entre los Estados Unidos y Puerto Rico y darle a sus productos libre acceso a nuestros mercados.»[60] Los imperativos del momento sólo podrían satisfacerse adecuadamente mediante el comercio no restringido. «Buena fe», en el sentido de libre comercio, tenía aún otro origen. El 28 de julio de 1898, tres días después del desembarco de las tropas norteamericanas en Puerto Rico, el mayor general Nelson A. Miles hizo la siguiente proclama:

A LOS HABITANTES DE PUERTO RICO:

> «En el decurso de la guerra del pueblo de los Estados Unidos contra el Reino de España, en aras de la libertad, la justicia, y el humanitarismo, sus fuerzas militares han ocupado la Isla de Puerto Rico. Vienen portando la bandera de la libertad, inspiradas en el noble propósito de buscar los enemigos de nuestro país y del vuestro, y destruir o capturar a todos aquellos que muestren resistencia armada. Les traen el brazo consolador de una nación de gente libre, cuya mayor fortaleza reside en la justicia y el humanitarismo para con todos aquellos que viven dentro de su regazo. Por tanto, el primer efecto de esta ocupación será la exoneración inmediata de vuestras anteriores relaciones políticas, y según se espera una feliz aceptación del

60. Congreso de los Estados Unidos, Senado. *Journal of the Senate of the United States*, Congreso 56.º, Primera Sesión (Washington: Oficina de Impresos, 1900), pág. 16 (subrayado nuestro).

gobierno de los Estados Unidos. El objeto principal de las fuerzas militares norteamericanas consistirá en derrocar la autoridad armada de España y otorgar al pueblo de vuestra maravillosa Isla la más amplia libertad conforme a esta ocupación militar. No hemos venido a declarar la guerra al pueblo de un país que ha estado oprimido durante siglos, sino a traeros protección, no sólo a vosotros, sino también a vuestra propiedad; a promover vuestra prosperidad y a conferiros los privilegios y bendiciones de las instituciones libres de nuestro gobierno. No nos proponemos interferir con ninguna de las leyes y costumbres existentes que sean sanas y beneficiosas para el pueblo, mientras se cumpla con las normas de la administración militar encarnadas en el orden y la justicia. Esta no es una guerra de destrucción, sino una para dar a todos, dentro del control de sus fuerzas navales y militares, los privilegios y bendiciones de una civilización esclarecida.» [61]

Estas palabras del comandante en jefe de las fuerzas invasoras de los Estados Unidos las convirtió la minoría en un «Primer mandamiento» de política congresional respecto de la Isla. Interpretaron la proclama como que concedía a los puertorriqueños los mismos privilegios y prerrogativas que disfrutaban los ciudadanos de los Estados Unidos y los territorios de la Unión. Estos, a su vez, se definían de tal suerte que incluían no solamente la protección de la bandera y la Constitución norteamericanas, sino también el derecho

61. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900*, pág. 1920. Esta proclama también puede encontrarse en Nelson A. Miles, *Serving the Republic* (N.Y.: Harper & Bros., 1911), págs. 301-302. El único comentario del general Miles en sus memorias fue la siguiente frase: "A tal pueblo (puertorriqueños) me complació dirigirles la siguiente proclama..." *Ibid.*, pág. 301.

de libre comercio. La proclama se consideró como más que una simple promesa —fue un convenio entre el pueblo norteamericano y el pueblo puertorriqueño.

> «La promesa hecha de parte de los representantes de nuestro gobierno a Puerto Rico, y su aceptación por el pueblo de esa Isla, al que se les ofreció, tenía la naturaleza de un contrato. Se efectuó por lo menos con el consentimiento del Presidente, como Comandante en Jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos. Tenía todos los elementos de un convenio nacional; la deliberación fue recibida por los Estados Unidos, y el pueblo de Puerto Rico hasta la fecha ha conservado su fe en el Gobierno. Todavía falta ver si el gobierno cumplirá su parte del acuerdo permitiéndoles compartir nuestra protección y comercio con nuestro pueblo en términos de igualdad.
>
> Ningún gobierno republicano puede permitirse cometer error tan grande sin invocar para sí la maldición de la cristiandad. En los tiempos antiguos la gente que repudiaba sus acuerdos recibía la reprimenda del mundo civilizado, y yo confío que ese espíritu aún no se ha extinguido. Durante muchos siglos «la fe púnica» ha significado cuanto es falso y falto de fe en las naciones. Pero no puede encontrarse en la historia cartaginesa o en cualquier otra parte mayor desaire de la fe nacional que el repudio de la promesa hecha por el general Miles al pueblo puertorriqueño.»[62]

Los republicanos no leyeron la proclama con ojos tan caritativos como lo hizo la minoría. No veían en la ley propuesta violación alguna de las

62. Representante McRae (demócrata de Arkansas), *Congressional Record*, parte 3 (febrero 28 de 1900), pág. 2407.

promesas hechas por el general Miles. El Comandante General no había mencionado el libre comercio ni había indicado el tipo de gobierno civil que recibirían los puertorriqueños. Las únicas promesas hechas, si algunas, consistían en promover la prosperidad y otorgar a los puertorriqueños las inmunidades y bendiciones de las instituciones liberales del gobierno norteamericano. Bajo esta luz, la Ley Foraker no constituía una violación de la proclama sino una reivindicación de la misma. Aparte la interpretación sustantiva, la responsabilidad del general Miles fue portar la bandera hasta Puerto Rico. Ciertamente no le competía establecer una política que comprometiera al Congreso. La «buena fe» republicana, se satisfizo reduciendo la Tarifa Dingley en un 85 % y aumentando los ingresos necesarios para la Isla.

Los argumentos republicanos respecto de los ingresos no quedaron ilesos. Dando por sentado la necesidad de ingresos, la minoría insistía en que la tarifa no era la respuesta. Puerto Rico necesitaba y se merecía el libre comercio para mejorar su posición económica. Los ingresos podían aumentarse mediante diversos métodos alternativos (todos rechazados por los republicanos). El dinero podía conseguirse mediante una asignación directa del Tesoro nacional, siendo éste un caso en que la caridad empezaba por casa. De esto ser indeseable, entonces un préstamo lo resolvería. La Isla estaba a la vez deseosa y en condiciones de apoyar una emisión de bonos. Había también la alternativa de las rentas internas o la tributación local. El arma más pesada, sin embargo, en el arsenal de la minoría, era el H. R. 9080. Por virtud de esta medida, el Congreso, por recomendación del presidente McKinley, había asignado para el

uso de Puerto Rico todos los ingresos recaudados y a ser recaudados, bajo la Tarifa Dingley sobre los productos puertorriqueños que entraban a los Estados Unidos. Los $ 2,095,455.88 ya recaudados más los dineros adicionales a ser recaudados eran una solución satisfactoria al problema de los ingresos. El H. R. 9080 no dejó excusa para la tributación tarifaria.

Con el tiempo, el argumento de los republicanos sobre los ingresos demostró ser tan hueco como alegaba la minoría. El H. R. 9080 produjo, desde el 18 de octubre de 1898 hasta el 1 de mayo de 1900, algunos $ 2,102,938.22, mientras la Tarifa Foraker produjo, del 1 de mayo de 1900 hasta su fecha de caducidad, el 25 de julio de 1901, la cifra menor de $ 611,310.97.[63] El impuesto de aduana del 15 % falló en su propósito. Los puertorriqueños lograron su cosecha financiera a base del H. R. 9080. Reducida a su motivación básica, la política republicana se reveló como la consagración del proteccionismo.

De las posesiones no adyacentes, Puerto Rico recibiría el tratamiento más favorable de parte del Congreso. Lejos de resistir la ocupación norteamericana, los puertorriqueños la acogieron con beneplácito. Esto, junto a los desastres del huracán de 1899, despertó las simpatías del pueblo y del Congreso. La Isla, aunque no era de estirpe anglosajona, estaba bien empapada de la cultura occidental. La población predominantemente europea eliminó las hostilidades raciales desatadas con-

63. Estados Unidos, Departamento de Estado, *Annual Report of the Governor of Porto Rico for the Fiscal Year Ended June 30, 1908* (Washington: Oficina de Impresos del Gobierno, 1909), páginas 131-132. Puerto Rico recibió de ambas medidas, un total de $ 2,714,249.19, cantidad que se destinó por varios años a educación y trabajos públicos.

tra las poblaciones «poliglotas» de las Filipinas, Hawaii y Alaska. Sin embargo, al pasar la furia del debate, todo se había perdido ante el principio de que «La Constitución sigue a la remolacha *ex proprio vigore*...»[64]

64. Finley Peter Dunne, *Observations by Mr. Dooley* (New York and London: Harper and Brothers, 1902), pág. 93.

CAPITULO VIII

LA MECANICA DEL TRIUNFO

La visión total de un fenómeno histórico exige la consideración a un tiempo del «cómo» y del «por qué». Hasta ahora no es posible contar con una medida precisa de la opinión pública y de partido. No obstante, pueden extraerse conclusiones razonables, a base de las publicaciones periódicas, diarios y discursos de la época. Como era de esperarse, el elemento poblacional comprometido con los demócratas y el populismo se oponía tenazmente a la tarifa. Por sí sola, tal oposición no podía haber obstaculizado sustancialmente la complacencia de la política republicana mayoritaria. Pero, aliada como estaba con un evidente sentimiento republicano en el Congreso y en la Nación, aparentemente representaba un obstáculo insuperable para la promulgación de una tarifa puertorriqueña. La mayoría de la prensa republicana, muchos líderes republicanos, y las filas del partido, fuerte y abiertamente favorecían el libre comercio con Puerto Rico. Adoptaron esta posición por varias razones. Algunos actuaban por convicciones antimperialistas; otros se sentían repelidos

por lo que creían una violación de la Constitución. Algunos vieron en la proclama del general Miles una promesa moral a los puertorriqueños. Aún otros respondían al llamado del presidente McKinley de ejecutar «nuestro simple deber.»

Cualquiera que fuera la razón, el republicanismo era una casa dividida. Al expresidente Benjamín Harrison se le ha citado del siguiente modo: «Considero la ley de la Cámara como una seria desviación de los principios correctos.»[1] Thomas B. Reed, presidente de la Cámara de Representantes (1889-1891) y (1895-1899) había tomado una posición fuerte contra esta medida.[2] Jacob Gould Schurman, de la Universidad de Cornell, presidente de la Primera Comisión Filipina, estimó la tarifa como prueba de la mala fe norteamericana, perjudicando así las perspectivas de paz en las Islas Filipinas.[3] El exsenador George F. Edmunds, de Vermont, había condenado categóricamente la ley como inconstitucional e inmoral.[4] Lo respal-

1. Según citado en el *Congressional Record*, parte 4 (30 de marzo de 1900), pág. 3507 y parte 4 (3 de abril de 1900), pág. 3676.

2. "El intento de hacer de los puertorriqueños sólo tres cuartas partes ciudadanos es efectivamente original". *Ibid.*, parte 4 (3 de abril de 1900), pág. 3672. Cf. *The Literary Digest*, XX (24 de marzo de 1900), pág. 353.

3. *Ibid.*, pág. 354. El presidente Schurman no vaciló en fijar la culpa. "Si el Congreso actual adoptara la tarifa para Puerto Rico contra las recomendaciones de los comisionados y las del Presidente y contra todo buen sentido de justicia y de generosidad, los adalides de la democracia pueden decir con certeza durante la próxima campaña de los "trusts" comparecieron a Washington y agarraron al Partido Republicano por el pescuezo, asfixiándolo hasta obtener sus propósitos." Según citado en el *Congressional Record*, parte 3 (27 de febrero de 1900), pág. 2332.

4. "Yo creo que la ley de tarifa puertorriqueña es claramente inconstitucional y viola todos nuestros acuerdos y promesas con los puertorriqueños. Si yo estuviera en el Senado seguramente votaría contra ella". Según citado en *Ibid.*, parte 4 (3 de abril de 1900), pág. 3672. Ver también carta al senador Redfield Proctor, de Vermont, donde hay una declaración completa de sus opinio-

daron sus compañeros republicanos, el ex senador John Sherman de Ohio, Secretario del Tesoro bajo el gobierno del presidente Hayes (1877-1881) y Secretario de Estado bajo el gobierno del presidente McKinley (1897-1898), y el ex senador George S. Boutwell de Masachusets, presidente de la Liga Antimperialista.[5]

También había indicios de que la nación entera estaba conturbada. El 22 de marzo de 1900 la Cámara de Representantes republicana, de la Legislatura de Iowa, aprobó unánimemente una resolución concurrente declarando que el pueblo de Iowa se oponía firmemente a la tarifa puertorriqueña.[6] En una comida de preelección de los representantes del Partido Republicano de Rhode Island, efectuada el 31 de marzo de 1900, en Providence, los delegados acogieron con entusiasmo el discurso que pronunció contra la tarifa el gobernador Elisha Dyce, quien era uno de los candidatos para reelección.[7] Cuando el senador republicano Albert Beveridge, de Indiana, se levantó en el Congreso para defender el libre comercio sabía que estaba manifestando el sentimiento de su propio pueblo, pues la prensa de Indiana y su correspondencia no le dejaron lugar a dudas.»[8] El senador republicano Joseph Simon, de Oregón, se percató de que

nes. *Ibid.*, parte 4 (30 de marzo de 1900), pág. 3507. También en *Ibid.*, parte 4 (27 de marzo de 1900), págs. 3385-3386.

5. *Ibid.*, pág. 3385.

6. "Resuélvase, que el pueblo de Iowa se opone resueltamente a la fijación de cualquier tarifa entre los Estados Unidos y cualquier territorio adquirido como resultado de la Guerra Hispanoamericana, habiendo el pueblo de dicho territorio aceptado sin resistencia la soberanía de este gobierno y habiéndose acogido voluntariamente a la jurisdicción de su Constitución y sus leyes". *Ibid.*, pág. 3386.

7. *New York Sun*, 1 de abril de 1900, según citado en el *Congressional Record*, parte 4 (3 de abril de 1900), pág. 3687.

8. Claude G. Bowers, *Beveridge and the Progressive Era* (New York: The Literary Guild, 1932), págs. 126-127.

el sentimiento abrumador de la gente de su estado repudiaba la tarifa. Si bien la ley no causaría a los republicanos la pérdida de Oregón, la podría poner en duda.[9] Los estados cosecheros de trigo del Noroeste favorecían firmemente el libre comercio, debido a que Puerto Rico tenía que importar sus harinas casi igual que sus artículos manufacturados, por lo cual el libre comercio prometía una mayor expansión de los mercados.[10]

La amenaza mayor provenía, sin embargo, de la prensa de la nación. Casi toda la prensa exigía el libre comercio con Puerto Rico. Solamente unos pocos de los principales diarios se arriesgaban a apoyar la tarifa. Pero la más perjudicial de todas fue tal vez la actitud de la prensa republicana. Con algunas excepciones, estuvieron hombro a hombro con sus colegas demócratas e independientes.[11] El representante John Balzell, figura repu-

9. *Congressional Record*, parte 4 (2 de abril de 1900), pág. 3640.

10. *The Outlook*, LXIV (17 de marzo de 1900), pág. 603.

11. Los siguientes periódicos republicanos favorecían el libre comercio. El asterisco indica aquellos diarios que aunque originalmente abogaban por el libre comercio, finalmente aceptaron la "transacción" del 15 % de impuesto.

NUEVA INGLATERRA:
Boston *Transcript*
Boston *Advertiser*
Worcester *Spy*
Burlington (Vermont) *Free Press*
Manchester (New Hampshire) *Mirror*
Hartford *Courant*

NUEVA YORK:
*New York *Sun*
*New York *Mail and Express*
Buffalo *Evening News*
Buffalo *Express*

FILADELFIA:
The Inquirer
The North American
The Evening Telegraph
The Ledger

CHICAGO:
**The Tribune*
The Inter-Ocean
The Times Herald
The Evening Post

MEDIANO OESTE:
Cleveland *Leader*
Indianapolis *Journal*
Indianapolis *Press*
Milwaukee *Sentinal*
Milwaukee *Journal*
St. Paul *Pioneer Press*
Topeka *Capital*
Kansas City *Journal*
Peoria (Illinois) *Journal*

blicana importante en la Cámara de Representantes, habló francamente de la «extraviada prensa republicana.»[12] Catalogada como espejo o forjadora de la opinión pública, la prensa desató una cerrada andanada de críticas contra el casi fatal proyecto Payne-Foraker. ¿Cómo era entonces posible el triunfo del proteccionismo?

La respuesta se hallaba en la naturaleza del proceso legislativo a la vuelta del siglo. El Senado era elegido por el voto de las legislaturas estatales. Este sistema todavía no suavizado mediante el procedimiento de las primarias preferenciales, era corrompido por la falsa representación, el soborno y las revocaciones. Más a menudo de lo que pueda imaginarse, la selección de la legislatura estatal consistía en realidad en una selección por el «caucus» del partido, que reflejaba muchas veces la voluntad de los «jefes».[13] Luego, ni en la teoría ni en la práctica el Senado de los Estados Unidos respondía a la voluntad del pueblo.

Más importancia revestía la estructura interna del Senado. Aproximadamente desde 1897 a 1906 la Cámara Alta fue dominada por una alianza compuesta de cuatro poderosos senadores republicanos: dos de el Este: Nelson W. Adridge, de Rhode Island, y Orville H. Platt, de Conecticut; y dos de

Racine (Wisconsin) *Times*
Detroit *Tribune*
Cincinnati *Commercial Tribune*
SUR:
Baltimore *American*
Baltimore *Herald*
Washington *Evening Star*
COSTA DEL PACIFICO:
San Francisco *Chronicle*
San Francisco *Evening Post*
Portland *Oregonian*
Los Angeles *Times*

The Literary Digest, XX (24 de marzo de 1900), págs. 353-355 y XX (7 de abril de 1900), págs. 413-415; y *Congressional Record*, parte 4 (27 de marzo de 1900), págs. 3369-3387.

12. *Congressional Record*, parte 5 (4 de abril de 1900), pág. 4032.

13. George H. Haynes, *The Senate of the United States* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1938), 1, 81-117.

el Oeste: William B. Allison, de Iowa, y John C. Spooner, de Wisconsin. Ello no pretendía negar la individualidad y prominencia de otros, tales como Hanna y Foraker, de Ohio; William P. Frye y Eugene Hale, de Maine; Albert J. Beveridge, de Indiana; August O. Bacon, de Georgia; Benjamín R. Tillman, de Carolina del Sur y Henry M. Teller, de Colorado. Aunque ocasionalmente fiscalizados, como en su fútil intento de detener la fiebre bélica de 1898, los «cuatro» (Aldrich, Allison, Platt y Spooner), decidieron el curso de la legislación durante casi una década.

> «Veremos a estos hombres actuando juntos, forjando normas propias, diestramente imponiendo su liderazgo en el Senado. Integran una genuina maquinaria, tal vez la única en la historia del Senado. Mientras ellos se mantienen juntos —solamente 9 años—, constituyen el corazón de la política republicana. Y ello porque colectivamente son algo como un compuesto de las mejores intenciones de los elementos dominantes de su partido.»[14]

El líder indiscutible, no solamente del cuadrunvirato sino también del Senado, fue Nelson W. Aldrich.[15] Siendo en espíritu y pensamiento un hamiltoniano, aceptaba las racionalizaciones científicas en favor de una élite económica sustentada

14. Nathaniel W. Stephenson, *Nelson W. Aldrich: A Leader in American Politics* (New York: Charles Scribner's Sons, 1930), página 135. Cf. Sam Hanna Acheson, *Joe Bailey: The Last Democrat* (New York: The MacMillan Company, 1932), pág. 153; Bowers, *op. cit.*, págs. 153, 313-324; Leon Burr Richardson, *William E. Chandler, Republican* (New York: Dodd, Mead and Company, 1940), página 542; Charles Willis Thompson, *Party Leaders of the Time* (New York: G. W. Dillingham Company, 1906), págs. 25-37.

15. El programa de Aldrich se basa fundamentalmente en Stephenson, *op. cit.*, y Bowers, *op. cit.*, págs. 313-324.

por el darwinismo social. Como ardiente conservador, Aldrich dedicó su carrera política al servicio de los intereses creados de la propiedad. Desdeñoso de las masas, consideraba a sus electores como los más selectos —industriales, banqueros y ferroviarios.

> «Así, en representación del poder material, un genio en el arte de la negociación legislativa, maestro en la organización senatorial, y cabeza de la pequeña camarilla que decidía los programas legislativos y organizaba los comités, su posición imperaba por sobre la de cualquier otro senador de ésta o anteriores generaciones.» [16]

Su liderazgo consistía principalmente en un absoluto dominio de la tarifa, tan aptamente caracterizada como «la conjetura, modificada por la transacción.»[17] En una era política obsesionada con el proteccionismo, el completo control de Aldrich sobre las complejidades de los programas tarifarios le aseguraron un papel de primera en el Senado.

Sin embargo, Aldrich, según pudo apreciarse en sus últimos años, no podía reinar solo. Su brillantez como administrador político requería los talentos complementarios de Platt, Spooner y Allison. Mientras los tres compartían, en distintos grados, el arraigado conservadurismo de Aldrich, cada uno aportaba una nota peculiar al poderío del cuadrunvirato. Orville H. Platt era el legislador. Como estadista del grupo, le competía la creación de la

16. Bowers, *op. cit.*, pág. 321.

17. Foraker en el *Cincinatti Enquirer* (Mayo 22, 1897), según citado en Everett Walters, *Joseph Benson Foraker, an Uncompromising Republican* (Columbus: The Ohio History Press, 1948), página 144.

política a seguir. John C. Spooner era el líder mayoritario y el polemista. Experto abogado y orador, servía de portavoz en el hemiciclo del Senado. William B. Allison era el compromisario. Sus funciones principales eran las de conciliar diferencias, apaciguar a los descontentos. De los cuatro, solamente él podía palpar el estado de ánimo de la gente. Solamente él llegó al electorado; solamente él reconoció el surgimiento inevitable del progresivismo. Como el político práctico, moderaba el dogmatismo conservador de los otros. Cuando el talento de los cuatro se amalgamó, presentaron un casi invencible liderazgo al Senado y a la nación.

Una medida de su poderío durante el quincuagésimosexto Congreso, se desprende de algunas de las encomiendas que cumplieron en su comisión. Aldrich era presidente del importante Comité de Finanzas, del cual también formaban parte los otros tres. Allison era presidente del Comité de Asignaciones. Platt era presidente del entonces importante Comité de Relaciones con Cuba, con Spooner y Aldrich como miembros. Spooner presidía el Comité de Reglas con Aldrich como miembro. El cuadrunvirato también tuvo representación en el Comité sobre Comercio Interestatal (Aldrich), el Comité de lo Judicial (Spooner y Platt), y el Comité de las Filipinas, (Allison).

La situación en la Cámara de Representantes no era muy diferente. El Presidente, con poder preponderante, virtualmente tomó la Cámara Baja como un feudo personal. Manipulaba los debates arbitrariamente respecto al reconocimiento o no reconocimiento de los miembros. Decidía el número de miembros de cada comité, seleccionando al Presidente, y designando la representación de

la mayoría y de la minoría. Pero, sobre todo, no solamente elegía el Comité de Reglas, sino que también era su Presidente *ex officio*. Toda legislación requería, si había de pasar, el *imprimatur* de este cuerpo omnipotente, que controlaba las reglas y el orden de los asuntos. Aunque compuesta del Presidente, dos republicanos y dos demócratas, la dirección del Comité de Reglas nunca salió de las manos del Presidente. Los dos miembros de minoría asistían a las reuniones del comité para registrar una protesta simulada y votar contra el último «ultraje.» La toma de decisiones descansaba en las manos del Presidente y los dos miembros de la mayoría.[18] En resumen, el Presidente tenía poder de veto personal sobre toda legislación.

En el quincuagésimosexto Congreso el puesto del Presidente de la Cámara lo ocupaba David B. Henderson, de Iowa; sus lugartenientes eran John Dalzell, de Pensilvania, Charles H. Grosvenor, de Ohio (miembro republicano del Comité de Reglas)[19] y Sereno A. Payne (líder de mayoría y presidente del Comité de Medios y Arbitrios). Aunque se le consideraba como un portavoz de gran influencia legislativa,[20] Henderson era la bonanza entre los tempestuosos regímenes dictatoriales del «Zar» Thomas B. Reed y el «Tío Joe» Cannon. Fue durante la incumbencia de Henderson como Presidente que el Senado ganó ascendencia sobre la

18. L. White Busby, *Uncle Joe Cannon: The Story of a Pioneer American* (New York: Henry Holt and Company, 1927), páginas 243-245.

19. Los miembros democráticos eran James D. Richardson, de Tenesí, y Joseph W. Bailey, de Texas.

20. "¿Ejercía el portavoz Henderson mucha influencia en materias de legislación? Mi respuesta, por observación, es que sí; en mi opinión la tarifa puertorriqueña nunca la hubiera aprobado la Cámara si no hubiera sido por su influencia." Champ. Clark, *My Quarter Century of American Politics* (New York: Harper and Brothers, 1920), 1, 381.

Cámara de Representantes, que la redujo a una «simple dependencia del otro cuerpo.»[21] Hasta que fue detenido por el presidente Cannon, el control senatorial era tal que la voluntad del cuadrunvirato se observaba con igual diligencia tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Ello se debía a varias razones: la apacible personalidad de Henderson, deuda que pudo haberle debido a los líderes del Senado por su ayuda en asegurarle su posición, y el dominio senatorial sobre las organizaciones estatales, que a su vez ejercieron influencia sobre la composición de la mayoría en la Cámara Baja.[22] Cualquiera que fuere la causa, la ley y la estructuración de la política eran los reductos particulares de Aldrich, Allison, Platt y Spooner.

Dada la naturaleza del proceso legislativo de 1900, la tarea de los proteccionistas no fue tan formidable como pareció al principio. Pese a la opinión pública, a las críticas de los periódicos, a los rumores en las filas del partido, había medios disponibles para reconciliar el imperialismo con el proteccionismo. Si se lograba atraer la jerarquía congresional en apoyo de la causa del proteccionismo, se podría mantener el principio. Se puede presumir que con seguridad se efectuó tal reclutamiento. De no haber ocurrido así, hubiera sido imposible convertir el «simple deber» del presidente McKinley en un impuesto del 15 %. Más aún, Aldrich era un propulsor tenaz de la tarifa. Su liderazgo y su reputación se basaban en su preservación. Como defensor del proteccionismo y del imperialismo, ciertamente no se hubiera opuesto

21. Thompson, *op. cit.*, pág. 155.
22. Stephenson, *op. cit.*, pág. 163.

a una solución del dilema republicano.[23] El significativo lazo que unía al cuadrunvirato y la Ley Payne-Foraker, lo proveían las actividades del senador Orville Platt.[24] Este fue uno de los primeros en reaccionar contra la idea del libre comercio con Puerto Rico. Escribió a Foraker enumerando los peligros políticos y económicos inherentes a las propuestas de Root y McKinley, a lo que siguió una entrevista personal con el Presidente en la cual se aseguró que la administración no se opondría a nna tarifa preferencial para la Isla. Platt se había comprometido, y probablemente había comprometido también al liderazgo congresional, a derrotar el libre comercio.

Al echarse la suerte, solamente quedaron pendientes asuntos de estrategia y tácticas. Los primeros se resolvieron convirtiendo la tarifa en una medida de partido. En las palabras de Charles Grosvenor, uno de los líderes republicanos en la Cámara de Reprensentantes, «se convirtió en el santo y seña del republicanismo.»[25] El 1900 fue un año de elecciones y el liderazgo del partido exhortó a los miembros a cerrar filas frente a la amenaza demócrata. El partido necesitaba la tarifa puertorriqueña. El libre comercio con Puerto Rico podría ser usado por los demócratas como anticipo del libre comercio con las Filipinas y el consecuente flujo de artículos baratos y la mano de

23. El 24 de enero de 1903, William Howard Taft escribió lo siguiente a Luke E. Wright, de la Comisión filipina, quien se encontraba en Washington para urgir una reducción de la tarifa entre las Islas Filipinas y los Estados Unidos: "...Colijo por su carta... que Ud. se ha percatado que su real oposición está en Aldrich... él parece ser el guardián de las corporaciones del tabaco, del azúcar y de la plata." Según citado en Henry F. Pringle, *The Life and Times of William Howard Taft.* (New York: Farrar and Rinehart, Inc., 1939), 1, 412.

24. Vea *Supra*, págs. 120-121.

25. *Congressional Record*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4031.

obra asiática. La armonía del partido era una obligación, si se había de evitar que los demócratas dividieran a los republicanos al respecto. El representante Jonathan P. Dolliver, quien más tarde como Senador se rebeló contra la organización del partido, dio la voz de alerta: «...Exhorto a mis hermanos republicanos y colegas a levantarse unánimemente contra un enemigo común y compacto en esta escaramuza que precede a la campaña Presidencial de 1900.»[26] Los republicanos respondieron con verdadero instinto político. La respuesta del representante Bromwell, de Ohio, fue típica:

> «Ahora no tiene importancia para el país, y muy poca para mí el que yo alguna vez regrese a esta Cámara, pero sí es de importancia no sólo para mí y para mi partido, sino para el país el que el Partido Republicano permanezca en el poder (aplausos de parte de los republicanos). Por lo tanto, y aunque, según dije al comienzo de mis observaciones, creo que la justicia y el limpio proceder exigen para los puertorriqueños el mismo tratamiento que damos a otros habitantes de nuestro territorio, estoy dispuesto a conceder mi propio sentido de justicia hasta el extremo de apoyar y adherirme fielmente a mi partido en este momento crucial. (Aplausos de parte de los republicanos).»[27]

Tácticamente, el liderazgo congresional blandió las armas trandicionales de la guerra legislativa. El presidente McKinley, una vez convencido de la terrible necesidad de la unidad del partido, vino en su auxilio ejerciendo presión personal sobre los republicanos recalcitrantes.[28] El «caucus»

26. *Ibid.*, pág. 4069.

27. *Congressional Record*, parte 3 (28 de febrero de 1900), página 2406.

28. Vea *Supra*, págs. 109-111.

del partido se utilizó hasta el máximo. También se logró apaciguar a los descontentos, reduciendo la tarifa preferencial al 15 % y limitando su duración a dos años. En la Cámara de Representantes el Comité de Reglas colaboró con una regla especial que evitaba las tácticas dilatorias y las enmiendas embarazosas.[29] Contra este arsenal de armas, estratégicas y tácticas, el libre comercio se desmoronó y la protección capturó al colonialismo.

Algunos resistieron el ataque del partido, y su posición merece atención. Cuando se pasó la lista final, en el Senado hubo cuarenta votos en favor de la ley (treinta y siete republicanos, dos partidarios del patrón plata y un independiente). Treinta y uno votaron en contra (veintiún demócratas, seis republicanos, tres populistas y un republicano del patrón plata). Dieciséis se abstuvieron (ocho republicanos, cinco demócratas, un populista, un partidario del patrón plata y un fusionista). Los seis republicanos que desafiaron a su partido fueron: Cushman K. Davis y Knute Nelson, de Minesota; Joseph Simon, de Oregón; William E. Mason, de Illinois; George L. Wellington, de Maryland y Redfield Proctor, de Vermont. Además George F. Hoar, de Masachusets, se apareó contra la medida.

Los dos senadores de Minesota, Davis y Nelson, actuaron teniendo en consideración el trigo de su estado nativo. Percatándose de que Puerto Rico tenía que importar harinas, así como artículos manufacturados, concluyeron que el libre comercio significaría una expansión de los mercados.[30] Aunque solamente Davis habló contra la tarifa,[31] am-

29. Vea *Supra*, pág. 82.

30. *The Outlook*, LXIV (17 de marzo de 1900), pág. 603.

31. *Congressional Record*, parte 4 (28 de marzo de 1900), páginas 3424-3426.

bos radicaron, el 3 de abril, último día del debate, enmiendas dirigidas a conservar tanto el libre comercio como el precedente que deseaban los proteccionistas.[32] El senador Simon estaba preocupado por la reacción del electorado de Oregón frente al repudio de la promesa hecha al pueblo de Puerto Rico por el general Miles. Consideraba la tarifa como «un serio desatino del partido», el cual contravenía los deseos de los oregonenses.[33] Los senadores Mason[34] y Wellington[35] obedecían a motivos mixtos. Ambos censuraban lo que estimaban violaciones a la Constitución y deploraban la injusticia cometida contra Puerto Rico. Ambos condenaban el impuesto del 15 % como insensato. Mason «un republicano de aquella escuela de republicanismo que creía en una tarifa protectiva»,[36] exponía así las alternativas:

> «Comparezco hoy para decir: si el pueblo de Puerto Rico no es nuestro pueblo, dadnos lo que desean mis fabricantes de cigarros en Chicago —el 100 % de la Tarifa Dingley— y votaré por ella; pero si ellos son nuestro pueblo, volved al ancla mayor que dice: cuando entremos al campo de los impuestos de importación contra lo cual pelearon los Padres de la Patria, ellos deben ser uniformes y recaer con equidad y justicia sobre todos los ciudadanos por igual.»[37]

32. *Congressional Record*, parte 4 (3 de abril de 1900), páginas 3694-3695.

33. *Ibid.*, parte 4 (2 de abril de 1900), págs. 3640-3642. Su pesimismo era totalmente injustificado ya que Oregón no sólo hizo volver a todos los republicanos al Congreso, sino que dio a McKinley una mayoría sobre Bryan que excedió la que tuvo en 1896.

34. *Congressional Record*, parte 3 (14 de marzo de 1900), página 2876; parte 4 (31 de marzo de 1900), págs. 3547-3575; y parte 4 (3 de abril de 1900), págs. 3667-3677.

35. *Ibid.*, págs. 3687-3690.

36. *Ibid.*, pág. 3668.

37. *Ibid.*, pág. 3671.

Wellington, que también era proteccionista, estaba de acuerdo con Mason. Si Puerto Rico no era parte de los Estados Unidos, entonces, ¿por qué no imponer una tarifa del 100 %, puesto que el impuesto del 15 % no era una tarifa protectora sino de ingreso? «Señores, yo declaro y desafío a que se me contradiga, que en esta materia la protección ha sido relegada para el final, y sólo se persigue el ingreso.»[38] Así, Mason y Wellington votaron como proteccionistas insatisfechos insistiendo que había, o insuficiente protección tarifaria para los Estados Unidos o insuficiente protección constitucional para Puerto Rico.

Los dos senadores de Nueva Inglaterra, Proctor, de Vermont, y Hoar, de Masachusets, abordaron el problema en forma idealista. Mientras Proctor[39] aprobaba de corazón la estructura del gobierno civil, tal como aparecía en la ley, rechazaba la tarifa en términos constitucionales y morales.

> «Si no estamos obligados por la carta de la Constitución, estamos obligados por un sentido de justicia y humanitarismo a bregar con estos asuntos dentro del espíritu de la civilización y las instituciones norteamericanas. Nuestra misión debe ser preparar esta gente que por azares de la guerra han caído bajo nuestro dominio, para el disfrute del gobierno propio conforme a las ideas norteamericanas, lo cual requiere tratarlas con absoluta justicia y buena fe. El principio fundamental que nos rige es que el gobierno debe ser para bien de los gobernados.»[40]

38. *Ibid.*, pág. 3690.
39. *Ibid.*, parte 4 (30 de marzo de 1900), págs. 3506-3509.
40. *Ibid.*, pág. 3507.

Aunando la acción a las palabras, radicó el 30 de marzo una enmienda de libre comercio prohibiendo la recaudación de impuestos después del 30 de junio de 1900.[41] El senador Hoar, aunque no habló extensamente sobre el asunto,[42] actuó por profundas convicciones anti-imperialistas. Este veterano del Senado grandemente respetado estaba convencido de que la República estaba perdiendo sus fuerzas. Una vez embarcados en la ruta del imperialismo, los Estados Unidos se habían apartado de

> «...La gran doctrina de Jefferson, la gran doctrina de la Declaración de Independencia, de que no puede ser justo el gobierno de un pueblo sobre otro si no hay consentimiento, y que la ley internacional declarada por la República es que los poderes justos de todos los gobiernos tienen que emanar del consentimiento de los gobernados.» [43]

Hoar no podía menos que oponerse a la tarifa puertorriqueña.

La votación final en la Cámara de Representantes arrojó 161 votos afirmativos (160 republicanos y uno demócrata); 153 negativos (9 republicanos, 136 demócratas, 5 populistas, 2 partidarios del patrón plata y 1 republicano partidario del patrón plata); 11 *contestaron presente* (5 republicanos y 6 demócratas), y 26 se abstuvieron (11 republicanos y 15 demócratas). Los 9 republicanos recalcitrantes fueron Lorent Fletcher y Joel P. Heatwole, de Minesota, Edgar D. Crumpacker, de In-

41. *Ibid.*, pág. 3510.

42. *Ibid.*, parte 3 (8 de marzo de 1900), págs. 2649, 2652-2654, 2656-2657, 2661.

43. Hoar, *op. cit.*, II, 309-310.

diana, Joe R. Lane, de Iowa, Charles E. Littlefield, de Maine, William Lorimer y Vespasian Warner, de Illinois, Henry C. Smith, de Michigan, y Samuel W. McCall, de Masachusets. Ya que ni Fletcher ni Heatwole hicieron comentarios sobre la Ley Foraker, aún son oscuras las razones que los impulsaron a votar como lo hicieron. Sin embargo, puede que hayan mostrado el mismo interés por el trigo de Minesota como lo hicieron los senadores de ese estado.[44]

La vanguardia de los republicanos disidentes que se manifestaron parecía ser Samuel McCall, de Masachusets.[45] Como miembro del Comité de Medios y Arbitrios, McCall sometió un informe separado sobre el H. R. 8245 en el cual exponía con claridad su actitud frente a la tarifa:[46]

> «La ley pendiente es, según mi juicio, una buena medida desde el punto de vista fiscal y puede producir suficientes ingresos. No puedo apoyarla, porque no sigue la norma de uniformidad prescrita por la Constitución, regla que, en mi opinión, gobierna al Congreso en su proceso de legislación para los territorios de los Estados Unidos.»[47]

44. Sin embargo, debe observarse que los restantes cinco miembros de la delegación de Minesota en la Cámara de Representantes votaron con el partido Republicano y por la tarifa.

45. El último día del debate en la Cámara de Representantes, Richardson, el líder de la minoría Democrática cedió treinta minutos a McCall, quien a su vez, los repartió entre Crumpacker, Loringer, Smith, Wagner y él mismo.

46. H. R. 249, págs. 29-32. El se extendió en estos pensamientos durante el debate en la Cámara de Representantes, *Congressional Record* Parte 3 (22 de febrero de 1900), págs. 2088-2092 y parte 5 (11 de abril de 1900), págs. 4057-4059.

47. H. R. 249, pág. 29.

El 28 de febrero, presentó una medida substitutiva disponiendo libre comercio,[48] la cual fue derrotada: 160 votos a favor y 174 en contra; uno que respondió presente y 18 que se abstuvieron. Las acciones de los otros seis republicanos disidentes se basaban evidentemente en varios factores.[49] Todos, en principio, consideraban la ley como errónea, en tanto que representaba, como lo hacía, la «mala fe» norteamericana. Solamente Crumpacker y Littlefield convirtieron en punto central la inconstitucionalidad de la tarifa, mientras Smith insistía en que el Congreso tenía poder plenario sobre los territorios. Este vio el asunto no como una medida de protección sino como una tributación en igualdad de condiciones. «...Esta Ley viola el derecho común de Inglaterra y de Estados Unidos, derecho que exige que la tributación sea uniforme.»[50] Lorimer, así como Smith, basaban sus alegatos en que la tarifa era «tributación sin representación.» Citó extensamente a James Otis para demostrar que aquéllos que favorecían el impuesto del 15 % adoptaban la misma actitud que Gran Bretaña había asumido hacia los colonos norteamericanos.[51] Sin embargo, cuatro de los seis, Crumpacker, Littlefield, Lorimer y Warner, no deseaban que se les incluyese entre los herejes y

48. *Congressional Record*, parte 3 (28 de febrero de 1900), página 2428.

49. Sus observaciones pueden encontrarse en el *Congressional Record* como sigue: Crumpacker, parte 5 (11 de abril de 1900), págs. 4045-4050; Lane, parte 4 (3 de abril de 1900), págs. 3715-3717; Littlefield, parte 8 (23 de febrero de 1900), págs. A57-A71; Lorimer, parte 5 (11 de abril de 1900), págs. 4054-4057; Smith, *Ibid.*, páginas 4041-4044, y Wagner, *Ibid.*, págs. 4044-4045.

50. *Ibid.*, pág. 4043.

51. Los argumentos de Lorimer provenían de dos folletos escritos por James Otis: *The Natural Rights of the American Colonist y The Political Rights of the British Colonists Asserted and Proved.*

rebeldes. Por tanto, se dieron a definir el «republicanismo» y el «proteccionismo» de suerte que se pudiera colocar la tarifa puertorriqueña al margen de estas ortodoxias. Presuponiendo, como lo hicieron, que Puerto Rico era parte de los Estados Unidos, entonces ellos podrían sostener como Crumpacker, que:

> «Soy un creyente de la política proteccionista, pero nunca he comprendido que la política de mi partido consista en proteger una parte del país en menoscabo de otra mediante la imposición de restricciones tarifarias sobre el comercio. Nunca antes se ha intentado.» [52]

Tal vez lo más revelador de todo fue la implicación, en las declaraciones de Crumpacker, Lane y Smith, de que la decisión había que hacerla esencialmente entre el partido y los electores:

52. *Congressional Record*, parte 5 (11 de abril de 1900), página 4048. Compárense las siguientes declaraciones de los otros: "Soy un proteccionista y un expansionista. Favorezco que se protejan las industrias norteamericanas contra la competencia extranjera, pero no favorezco que se protejan los intereses comerciales de uno o más de nuestros nuevos territorios contra otro. Y cuando veo que no podemos expandir, asimilar, y extender a nuestros nuevos territorios los mismos derechos y privilegios que reclamamos para nosotros mismos, entonces no favorezco más la expansión". Lorimer, *Ibid.*, pág. 4054. "Como republicano, siempre he favorecido la reciprocidad con los países extranjeros, y no puedo votar ahora contra la reciprocidad con una parte de lo nuestro". Warner, *Ibid.*, pág. 4045. Concluyó que la tarifa: "a mi juicio es antirrepublicana; y como republicano votaré contra ella en cualquier forma que se someta. *Ibid.*, ¿Dónde está la garantía en la historia republicana, dónde la garantía en la tribuna republicana, para discriminar contra estas industrias y estos productos que son exportados a Puerto Rico por la cantidad del 25 % de la Tarifa Dingley, sin que se decreten impuestos de ninguna clase sobre otros productos o manufacturas que van a otros territorios o lugares en este país? ¿Dónde está esa proposición? Yo la someto como una proposición republicana." Littlefield. *Congressional Record*, parte 8 (23 de febrero de 1900), pág. A61. El representante de Maine también tenía una consideración práctica en mente, a saber, la exportación de madera y pescado a Puerto Rico.

«...Esta cuestión apela a los sentimientos del pueblo: Ella exhorta su opinión, su sentido de justicia, su equidad y su derecho. Y ahora les advierto que cuando la norma de justicia y derecho de cualquier partido político difiere materialmente de la norma del pueblo sobre cualquier asunto importante, el pueblo se afirma en su poder y ese partido fracasa.»"

La influencia del partido no era suficientemente fuerte para contrarrestar la presión política de los electores. Así, el voto de los disidentes republicanos, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, no podía atribuirse a algún motivo en particular. Algunos actuaban por puras razones prácticas, otros por miedo político, unos pocos por profundas convicciones ideológicas y constitucionales. A todos los unía solamente la oposición a la tarifa.

Una nota debemos añadir sobre el espíritu de solidaridad demócrata. Así como el apoyo a la tarifa se convirtió en el criterio para medir el republicanismo durante el quincuagésimosexto Congreso, la oposición a la Ley Foraker se constituyó también en la prueba de la democracia. Ambos partidos principales convirtieron a Puerto Rico, o sea, a la política colonial, en planteamientos de partido. Las deserciones en las filas demócratas

53. Lane, *Ibid.*, parte 4 (3 de abril de 1900), pág. 3716. Compárese lo siguiente: "Estoy convencido de que una abrumadora mayoría de la gente del distrito que tengo el honor de representar tanto republicanos como demócratas— se oponen inteligentemente a la medida". Crumpacker, *Ibid.*, parte 5 (11 de abril de 1900), pág. 4045. "Yo creo que es el deseo de mis electores y mi simple deber el votar contra la medida. Recientemente, he estado en Michigan y he pulsado la opinión pública, y desde el río Detroit hasta la ciudad de Grand Rapids, difícilmente he encontrado un elector dentro de los límites de mi estado, indistintamente de su credo político —republicano, demócrata o partidario de la prohibición— que favorezca esta ley". Smith, *Ibid.*, pág. 4041.

fueron menores, pudiéndose apreciar con claridad las motivaciones.

El descontento demócrata, con las dos posibles excepciones de Marion DeVries, de California, y Joseph C. Sibley, de Pensilvania, tenía un foco geográfico: Luisiana. DeVries, quien provenía de un distrito dedicado al cultivo de frutas, se unió al resto de la delegación californiana —todos republicanos— para apoyar la tarifa, en su primer paso por la Cámara de Representantes. Evidentemente la presión del partido se hizo lo suficientemente fuerte, pues en la etapa final abandonó el asunto de las frutas y votó contra la Ley Foraker. Sibley, el único demócrata en la Cámara de Representantes que votó al final por la tarifa, era un demócrata de nombre y un republicano de actitud —hecho que no negó.[54] Como imperialista entusiasta y devoto proteccionista, veía el asunto con ojos republicanos.[55] A los fines de reconciliar sus dos intereses de modo que no se destruyera ninguno, había que hacer de Puerto Rico un precedente, estableciendo el poder plenario del Congreso sobre las posesiones recién adquiridas, particularmente las Islas Filipinas. Reconociendo el problema republicano y aceptando la solución republicana, votó con el Partido Republicano. Su voto culminó apropiadamente al ser electo como

54. "... Quiero decir, señor Presidente, que si se me ha invitado tantas veces a tomar asiento al otro lado de la Cámara, que si ateniéndome a mis convicciones propias, si saliendo en defensa de todo lo que tiende a proveer una vida más noble y un gobierno mejor, si defendiendo patrióticamente mi país como contra sus enemigos, se hace necesario que un hombre se siente en aquel lado de la Cámara, puede usted constructivamente colocar este puesto allí ahora mismo." *Congressional Record*, parte 2 (5 de febrero de 1900), pág. 1527.

55. *Ibid.*, parte 2 (1 de febrero de 1900), págs. 1404-1408 y parte 3 (28 de febrero de 1900), págs. 2414-2415.

republicano en los Congresos 57, 58 y 59 (4 de marzo de 1901 - 3 de marzo de 1907).

El foco real de indisciplina demócrata potencial era Luisiana, la principal área de la nación dedicada al cultivo de caña de azúcar. Dada la competencia que inevitablemente presentarían al azúcar nativa las islas tropicales, recientemente adquiridas, tenía que ponerse en la balanza el sentimiento altruista en pro del libre comercio junto con los intereses naturales del estado. Los muy pesimistas proyectaban futuras amenazas al algodón, al arroz y al cáñamo.[56] En este contexto el periódico demócrata *Picayune*, de Nueva Orléans, declaró:

> «La compasión por los puertorriqueños o los cubanos no justifica la destrucción o perjuicio de industria alguna norteamericana; por lo tanto la alegación de que el libre comercio se debe a Puerto Rico, como cuestión de derecho y justicia, es pura patraña.»[57]

Diversos caminos de acción se abrieron a los congresistas de Luisiana. Podían situarse a la par

56. "Muy poco se conoce de los recursos del archipiélago (las Islas Filipinas). Produce algodón, cáñamo, arroz, azúcar, tabaco y frutas, todo lo cual, de anexarse las Islas, entrará aquí y destruirá nuestras industrias dedicadas a estos productos agrícolas. Del algodón, aunque no se produce ahora, se dice que antes se cultivaba lo suficiente para consumo doméstico. Las Islas, se dice, están tan bien adaptadas al cultivo del algodón como los campos de Georgia y Misisipí. Si son anexadas y se suprime la tarifa, se traerá aquí, debido a que la producción es más barata, y se establecerán allí molinos de algodón y se cultivará y se manufacturará el algodón cerca de la demanda por artículos manufacturados, interfiriendo así con el establecimiento de molinos de algodón en el sur, y perjudicando a los de Nueva Inglaterra y los estados del interior". Senador McEvery, *Ibid.*, parte 2 (16 de febrero de 1900), pág. 1862.

57. Según citado en *The Literary Digest*, XX (7 de abril de 1900), pág. 415. El diario demócrata de Nueva Orleáns, *Times-Democrat*, también favorecía la medida de tarifa republicana. *Ibid.*

con sus correligionarios demócratas en cuanto al antimperialismo, votar contra la ley, y confiar en que el electorado repudiaría la política republicana en los comicios. Luego, si el Partido Demócrata era fiel a su programa, podría borrarse el peligro filipino. De lo contrario, podrían adoptar la filosofía del «pájaro en mano», votar a favor de la tarifa y obtener una victoria inmediata para la agricultura de Luisiana.

En el Senado, la representación de Luisiana, aunque se le registró como abstenida, se dividió; Donelson Caffery se apareó contra la medida y Samuel D. McEvery a favor.[58] Ninguno habló sobre Puerto Rico, pero ambos revelaron sus puntos de vista al discutir la situación filipina. Caffery, que en otro tiempo se dedicó al cultivo del azúcar, adoptó la posición antimperialista.[59] Condenó al imperialismo, arguyó que la Constitución operaba *ex proprio vigore*, y se opuso a la adquisición permanente de las Islas Filipinas.[60] McEvery, por el contrario, optó por seguir al Partido Republicano.[61] El era un verdadero demócrata en el sentido de que era antimperialista.[62] En el quincuagésimo-quinto Congreso se opuso a la aceptación de Hawaii, y estuvo en contra de la adquisición a largo plazo de las Islas Fipilinas.[63] Pero también era un demócrata proteccionista.

58. Caffery se apareó a Julius C. Burrows (Michigan-republicano) quien hubiera votado por la ley. El par de McEvery era George F. Hoar, declarado como contra la ley.

59. *Congressional Record*, parte 2 (5 de febrero de 1900), páginas 1491-1502 y parte 2 (6 de febrero de 1900), págs. 1536-1543.

60. "Yo no los quiero, y no creo que el pueblo norteamericano los quiera." *Ibid.*, pág. 1543.

61. *Ibid.*, Parte 2 (16 de febrero de 1900), págs. 1862-1866.

62. "Me opongo, señor Presidente, a la expansión. Me opongo a que este gobierno anexe territorios fuera de sus límites naturales" *Ibid.*, pág. 1863.

63. "La ocupación permanente de las Filipinas o de cualquier

«El libre comercio habrá de tomar el lugar de la política de protección. Las posesiones extranjeras que tendrán para la exportación productos agrícolas en cantidad ilimitada destruirán en gran medida los intereses agrícolas del país. Las frutas, el tabaco, los vegetales, el azúcar y el arroz serán producidos por los nuevos territorios y exportados en grandes cantidades y privarán al agricultor de los beneficios que le corresponderían bajo la ley de tarifa.

...La tarifa reducida con Puerto Rico, contra el interés del agricultor y para la protección del manufacturero, se extenderá a Cuba, a las Filipinas y a todas las posesiones que nosotros de aquí en adelante podamos adquirir en el Pacífico y en la China. Sostengo que la protección que ofrecemos al granjero bajo el sistema de protección rendirá mayores riquezas que todas las ventajas que puedan obtenerse mediante el libre comercio con los trópicos.»[64]

Como resultado combatió la operación de *ex proprio vigore* de la Constitución[65] y favoreció la tarifa, no sólo hasta el punto de apoyarla, sino también introduciendo el 8 de febrero una enmienda para elevarla al 50 % de los valores existentes.[66]

El contingente de Luisiana en la Cámara de Representantes siguió un curso un tanto diferente. En la primera ocasión dos votaron a favor de

otro territorio fuera de nuestras fronteras está llena de peligros para esta República". *Ibid.*, pág. Paradójicamente, contrario a otros demócratas, él apoyaba a la Administración en su campaña por sofocar la insurrección filipina.

64. *Ibid.*

65. "...Creo que sería una desgracia que estas islas (Filipinas) fueran consideradas en esta época como parte del territorio de los Estados Unidos", *Ibid.*, 1865.

66. *Ibid.*, parte 2 (8 de febrero de 1900), pág. 1639.

la ley (Adolph Meyer y Robert C. Davey) mientras los otros cuatro (Robert F. Broussard, Phanor Breazeale, Joseph E. Ransdell y Samuel M. Robertson) votaron contra ella. En la oportunidad final dos (Breazeale y Ransdell) votaron negativamente, mientras cuatro (Meyer, Davey, Broussard y Robertson) no votaron. Solamente Broussard[67] y Meyer[68] insertaron observaciones en el *Congressional Record,* mientras los otros cuatro sostuvieron un silencio discreto sobre Puerto Rico y las Islas Filipinas. Los únicos que votaron consistentemente contra la tarifa fueron Breazeale y Ransdell. Davey y Meyer, ambos procedentes de distritos azucareros,[69] reconsideraron su voto favorable en la primera aprobación, y no votaron en la aprobación final. Meyer, relacionado extensamente con el cultivo del algodón y de la caña de azúcar era un antiimperialista,[70] que temía la competencia del azúcar hawaiano, puertorriqueño y filipino.[71]

67. *Ibid.*, parte 3 (24 de febrero de 1900), págs. 2217-2221.

68. *Ibid.*, parte 4 (26 de marzo de 1900), págs. 3332-3338.

69. *The Outlook*, LXIV (10 de marzo de 1900), pág. 560.

70. El intentó distinguir entre el expansionismo legítimo, "...tal como lo ofrecía la expansión de esta gran República desde 1789 hasta que surgió esta infeliz guerra", y el imperialismo; "todo el honor a esta expansión, una expansión ni a medias completa, apenas iniciada y destinada a continuar mientras el genio norteamericano, el vigor y la idustria vivan bajo instituciones libres. Debemos cuidarnos de que nuestro expansionismo norteamericano no sea sustituido por ese pérfido hijo bastardo del imperialismo europeo." *Congressional Record*, parte 4 (26 de marzo de 1900), pág. 3337.

71. "...Hubo un tiempo en nuestra historia cuando Luisiana producía la mitad del azúcar que el país consumía. Ahora tenemos la competencia del azúcar de remolacha, es decir, la industria norteamericana del azúcar de remolacha. Esta es una rivalidad justa, que no objeta Luisiana. Pero se está dejando entrar libre de impuesto el azúcar cultivado por "coolies", esclavos o por contrato en las Islas Hawaianas y muy pronto se dejará entrar el azúcar de Puerto Rico cultivado por pobres. El próximo paso es el de fomentar el azúcar en las Filipinas y aplastar la industria del azúcar de remolacha de la costa del Pacífico y la caña de

Broussard y Robertson decidieron no votar a base de un voto original negativo. Broussard desaprobaba la tarifa por varias razones:

> «Creyendo, como me ocurre, que el triunfo de esta medida marca el principio del fin del azúcar norteamericano; que operará como una barrera efectiva contra la venta del arroz norteamericano en Puerto Rico; que la doctrina bajo la cual se invoca es errónea y viola la Constitución; que la única seguridad para la gente que me honro en representar aquí y sus grandes industrias, propiedad y felicidad, todos se unen para condenar la política expansionista del Partido Republicano, me veo obligado a votar contra esta medida.»[72]

El se sintió atrapado entre el azúcar y el arroz, pues, la tarifa no favorecía a ninguno. Aunque no rechazaba la protección real, veía la ley como una cuña que se introducía para la entrada eventual del azúcar filipino y cubano. Si la tarifa podía reducirse parcialmente, también podría removerse totalmente.[73] Por otra parte, la tarifa era suficientemente alta para cerrar los mercados puertorriqueños al arroz de segunda clase de los Estados Unidos, para el cual no había demanda doméstica. El costo añadido sería suficiente para la pérdida de los mercados, que irían a manos de

azúcar de Luisiana. ¿Se proponen ustedes llevarse los trabajadores negros de Luisiana a las Filipinas después que casi los hayan matado de hambre?" *Ibid.*, pág. 3335.

72. *Ibid.*, parte 3 (24 de febrero de 1900), pág. 2221.

73. "Quiero decir aquí que, aunque podría bajo alguna circunstancia favorecer alguna tarifa que en alguna forma protegiera al brazo y al producto norteamericanos, nunca consentiría una tarifa que no ofrece protección, que sienta las bases para la destrucción de una gran industria norteamericana, y no pone un centavo en el Tesoro de los Estados Unidos". *Ibid.*, pág. 2219.

los japoneses, los chinos y otros productores asiáticos. La tarifa era inaceptable de cualquier modo. Luego, la deslealtad demócrata, a diferencia de su contraparte republicana, surgió de un solo motivo —el deseo de proteger y fomentar la agricultura doméstica.

Para explicar la defunción legislativa del libre comercio con Puerto Rico podría emplearse con cierta justificación una «teoría diabólica» de causación. En efecto, las disposiciones tarifarias de la Ley Foraker no reflejaron inicialmente ni los propósitos ni los deseos del público en general, el Ejecutivo o el congresista de filas. Sin embargo, aun con un mínimo de desacuerdo demócrata y con la rebelión en las filas republicanas no podía vencerse la mayoría colonial. Esta victoria sólo fue posible porque tanto los defensores del imperialismo como del proteccionismo tenían a su disposición la estructura de poder existente en el Congreso y en el Partido Republicano.

CAPITULO IX

LA RATIFICACION DE LA POLITICA COLONIAL

Mediante la promulgación como ley de la tarifa del 15 %, el Congreso y el Presidente habían optado por el colonialismo. Su acción, sin embargo, no podía considerarse como concluyente, pues el camino quedaba abierto para la reacción efectiva. La propia naturaleza del colonialismo, que de hecho representaba un rompimiento radical con el pasado, garantizaba que los legisladores derrotados apelarían al electorado y al poder judicial.

Los demócratas, desde luego, no despreciarían la preciosa oportunidad que les ofrecían las elecciones presidenciales de 1900, para llevar su caso ante el pueblo. La táctica obvia consistía en convertir las elecciones de noviembre en un plebiscito nacional sobre el imperialismo aunque algunos demócratas se sentían más intrigados por la idea de convertir el colonialismo en una victoria del partido en noviembre. Una derrota republicana en los comicios podía interpretarse como el repudio del colonialismo, con el consiguiente mandato

demócrata de reincorporar el país a su tradicional doctrina expansionista.

Pero si esto no sobrevenía, los antimperialistas todavía albergaban la esperanza de salvar la República por medios judiciales. Las implicaciones constitucionales de la Ley Foraker eran tales que hacían indispensable una prueba en los tribunales. De ser válidos los argumentos constitucionales promovidos, dentro y fuera del Congreso, contra la tarifa, entonces el colonialismo recibiría un golpe mortal en el Tribunal Supremo. Luego, para que fuese seguro el triunfo del colonialismo, se requeriría un voto de confianza de parte del pueblo y del Tribunal Supremo. El voto del pueblo se dio con la reelección de McKinley. El del tribunal Supremo se produjo pocos meses más tarde en los *Casos Insulares.*

I. *La elección de 1900*

Una lectura superficial de los resultados de la elección presidencial de 1900 se presta para concluir que toda la nación había aceptado y aprobado el colonialismo. Esta opinión se basa en la victoria de McKinley, siendo ésta una verdadera medida del sentimiento popular respecto del imperialismo, presunción fundamentada en vista del momento en que se producía. Todavía la Guerra Hispanoamericana estaba fresca en la memoria del pueblo. Si se necesitara algún recordativo lo proporcionarían la insurrección filipina y la controvertible Ley Foraker. Los partidos políticos principales no solamente mostraban deseos de tomar una posición definitiva sobre el asunto, sino también emprender una campaña en que figurara

prominentemente el colonialismo. Sin embargo, todavía está en pie la cuestión de si la elección de 1900 fue un mandato sobre asunto alguno, y menos sobre el imperialismo.[1]

El Partido Republicano entró en la palestra política de 1900 como el campeón del imperialismo. No podía hacerlo de otra forma sin repudiar los sucesos de los años próximopasados. Bajo el comando del «Grand Old Party» se había ganado la Guerra Hispanoamericana, se había adquirido un imperio insular y se habían establecido las bases para el colonialismo en la Ley Foraker. Con el despliegue de estas credenciales era natural que el partido sirviera como punto de reunión para los imperialistas.

Los republicanos salieron de su convención nacional en julio de 1900 con más bríos y unidad. No existía duda en cuanto al portaestandarte del partido. William McKinley era la seleccion obvia y unánime de los delegados. El único interés se centró alrededor de la selección del candidato para la vicepresidencia. El senador Thomas C. Platt, de Nueva York, ayudado e instigado por Mathew Quay y Boies Penrose, de Pensilvania, estaba decidido a lograr el segundo puesto en la papeleta para Theodore Roosevelt. Mark Hanna, quien tenía una gran visión política, estaba igualmente decidido a impedir que «el maldito vaquero» ocupara la Casa Blanca. Reosevelt mismo, sospechando que lo estaban «ascendiendo» para sacarlo del escenario político de Nueva York, se fingió el candidato desinteresado. Cuando McKinley rehusó intervenir en la lucha, Hanna se vio obligado

1. *Vide*: Thomas A. Bailey, "¿Fue la elección Presidencial de 1900 un mandato sobre el imperialismo?" *The Mississippi Valley Historical Review*, XXIV (Junio de 1937), 43-52.

a aceptar la derrota. Roosevelt fue nominado en la primera votación con solamente un voto disidente, el suyo propio. La adición del gobernador de Nueva York a la papeleta republicana demostró ser ventajosa para el Partido Republicano. McKinley, envuelto en su dignidad presidencial, decidió hacer otra campaña de vanguardia. Así se le dejó al popular Roosevelt correr tras Bryan. Esto lo hizo Roosevelt, con gran fervor, de un extremo a otro de la nación.

La plataforma republicana, a diferencia del Partido Republicano, se mostraba muy recalcitrante en cuanto a traer el imperialismo a la atención del electorado. Cargada de elogios al presidente McKinley, al patrón oro, a la tarifa protectiva, y a la prosperidad, resultó sin embargo bastante reticente en cuanto al tema del colonialismo. Ni Puerto Rico ni la Ley Foraker se mencionaron como tales. Las Filipinas recibieron relativamente el mismo tratamiento. Tardíamente, y al final del programa se incluyó una declaración de principios sobre la responsabilidad y el deber republicanos, con la promesa de que «se les garantizara (a las posesiones insulares) por ley el mayor margen de gobierno propio compatible con su bienestar y nuestros deberes.»[2] Una declaración de principios más fuerte habían instado el presidente McKinley y el congresista Grosvenor:

> «Reafirmamos el principio —que fue el lema del Partido Republicano en su primera gran batalla, y del cual Abraham Lincoln fue campeón ilustre, hasta el punto de resultar electo Presidente— de que el Congreso tiene completo poder legislativo sobre los territorios pertenecientes a los Estados Unidos, sujeto solamente a que

2. Porter and Johnson, *op. cit.*, pág. 124.

se garanticen la libertad, la justicia y los derechos personales.»[3]

Este apartado había sido eliminado por el Comité de Programa, pero infructuosamente. En Canton, Ohio, el 12 de julio, el presidente McKinley, dirigiéndose al Comité de Notificaciones de la Convención Nacional Republicana, reafirmó públicamente la posición adoptada en dicho apartado.[4] Así el presidente McKinley y el Partido Republicano se enfrentaron al país, que estaba comprometido a defender el colonialismo.

El movimiento antimperialista[5] se había formado de la noche a la mañana. La primera liga antimperialista, con George S. Boutwell como presidente, había sido formada por antimperialistas de Boston el 19 de noviembre de 1898. El cuerpo nacional, la Liga Antimperialista Norteamericana, se había organizado en octubre de 1899. Los antimperialistas eran un grupo heterogéneo derivado de todo el estrato político. Comprendía demócratas partidarios del patrón oro (el ex presidente Grover Cleveland y varios miembros de su gabinete), demócratas de Bryan, republicanos (el ex presidente Benjamín Harrison, el ex portavoz de

3. *New York Evening Post*, según citado en *Public Opinion* XXIX (5 de julio de 1900), pág. 4.

4. "Reafirmamos el antiguo principio del partido Republicano, apoyado en firmes precedentes judiciales, de que los representantes del pueblo en el Congreso en sesión tienen poder legislativo absoluto sobre los territorios pertenecientes a los Estados Unidos, con la sola restricción de los fundamentos de la libertad, la justicia y los derechos personales, y están investidos de amplia autoridad para actuar "en favor de los más altos intereses de nuestra nación y del pueblo que representan. Esta doctrina, que se proclamó al principio por la causa de la libertad jamás será usada como arma de opresión." *Public Opinion*, XXIX (19 de julio de 1900), pág. 72.

5. *Vide*: Fred H. Harrington, "El movimiento antiimperialista en los Estados Unidos, 1898-1900", *The Mississippi Valley Historical Review* XXII (septiembre de 1935), págs. 211-230.

la Cámara de Representantes Thomas Reed, los senadores George Hoar y Eugene Hale, los ex senadores John Sherman y George F. Edmunds), y republicanos partidarios del patrón plata (Charles S. Towne y el senador Richard F. Pettigrew). También se podía encontrar reformistas profesionales (Schurz), presidentes de colegios (David Star Jordan de la Universidad de Stanford y Henry Wade Rogers de la Universidad de Northwestern), profesores universitarios (William Graham Sumner y William James), figuras literarias, (Mark Twain y Finley Peter Dunne), y unos pocos representantes de la industria y el trabajo (Andrew Carnegie y Samuel Gompers.) Solamente *los unía* la oposición al imperialismo. La ideología del momento se basaba esencialmente en el principio político de que un régimen no podía gobernar sin el consentimiento del pueblo. A medida que el movimiento progresaba se agregaron argumentos constitucionales, militares y humanitarios. Dada la composición del movimiento antimperialista, la elección de 1900 resultó ser ocasión para el enjuiciamiento, a causa del curso trazado por William Jennings Bryan propiamente llamado por Carl Schurz «el genio maligno de la causa antimperialista.»[6]

Cuando la Convención Nacional Demócrata se reunió en Kansas City, el 4 de julio de 1900, estaba lista y deseosa de renominar a William Jennings Bryan. Sin embargo, los delegados muy pronto descubrieron que *él tenía* su precio, la plataforma del partido. Bryan, en julio de 1900, había evaluado el asunto de la campaña próxima como:

6. Claude Moore Fuess, *Carl Schurz Reformer (1829-1906)* (New York: Dodd, Mead and Company, 1932, pág. 366.

«...la pugna entre la plutocracia y la democracia. Todas las cuestiones bajo discusión, en último análisis, revelarán el conflicto entre el hombre y el dólar —conflicto tan viejo como la raza humana, y que continuará mientras la raza humana perdure.» [7]

Luego, elaboró más, considerando el asunto del dinero, la cuestión de los «trusts» y el imperialismo como las cuestiones que luchaban por la primacía.[8] La resurrección del patrón plata demostró ser un desatino político de primera magnitud. Como no había logrado el triunfo para Bryan en un momento de depresión, el patrón plata ciertamente lo lograría en una época de prosperidad. Además, para todos los fines y propósitos, el issue estaba muerto debido al aumento en la producción de oro, resultante del descubrimiento de yacimientos frescos y un nuevo proceso de extracción a base de cianuro. En fecha tan temprana como diciembre de 1898, Andrew Carnegie había advertido a Bryan que la continua adhesión al patrón plata le costaría Nueva York y probablemente la elección.[9] El senador Davis B. Hill, de Nueva York,

7. William Jennings Bryan, "The issue in the Presidential Campaign", *The North American Review*, CLXX (junio de 1900), pág. 753.

8. *Ibid.*, pág. 758.

9. "Veo que usted se aferra a la plata; bien, déjeme decirle que es la única carga superflua que usted puede llevar y que probablemente destrozará su partido. Ningún partidario de la plata podrá ganar a Nueva York... Usted, con toda su popularidad y su habilidad es un candidato formidable para la próxima campaña presidencial, siempre y cuando que se afirme en el punto único: la salvación de la República, fiel a sus principios fundamentales. Veo solamente esto y me dispongo a subordinar todos los asuntos a éste, pero si tenemos que incluir la cuestión de la plata, entonces estamos derrotados desde el principio". Carnegie a Bryan, 12 de diciembre de 1898, según Merle Curti, "Bryan and World Peace", *Smith College Studies in History*, XVI (abril-julio de 1931), págs. 127-128.

había hecho un viaje especial a Lincoln, Nebraska, para disuadir a Bryan de su temerario curso;[10] pero no tuvo éxito. Bryan se aferró tenazmente al patrón plata y lo forzó en la convención nacional demócrata. A pesar de una agria batalla en el Comité de Resoluciones, el programa del partido surgió con una sección sobre el patrón plata.[11]

En otros sentidos, el programa demócrata era todo lo que los antiimperialistas pudieran desear. Además de una contundente denuncia de la Ley Foraker,[12] el programa no desperdiciaba palabras en su intento de hacer del imperialismo «el planteamiento principal de la campaña»:

10. Olcott, *op. cit.*, II, 284-285.

11. "Reafirmamos y endosamos los principios del Programa Demócrata Nacional adoptada en Chicago, en 1896, y reiteramos la demanda de ese programa en pro de un sistema financiero norteamericano elaborado por el pueblo norteamericano para sí mismo, y el cual restaurará y mantendrá un nivel de precios bimetálico, y como parte de tal sistema la inmediata restauración de la libre e ilimitada acuñación de plata y oro en la presente proporción legal de 16 a 1, sin necesidad de ayuda o consentimiento de ninguna otra nación". Porter & Johnson, *op. cit.*, página 114.

12. "...Denunciamos la ley sobre Puerto Rico, promulgada por un Congreso Republicano contra la protesta y oposición de la minoría demócrata como una atrevida y abierta violación de la ley orgánica de la nación y un escandaloso quebrantamiento de la buena fe nacional. Impone sobre el pueblo de Puerto Rico un gobierno sin su consentimiento y una tributación sin representación. Deshonra al pueblo norteamericano al rechazar una promesa solemne que en su beneficio hiciera el Comandante General de nuestro ejército, al cual los puertorriqueños acogieron sin resistencia, para una pacífica ocupación de su tierra. Sentencia a la pobreza y al sufrimiento, a un pueblo cuyo desamparo apela fuertemente a nuestra justicia y magnanimidad. En este, el primer acto de su programa imperialista, el Partido Republicano busca comprometer a los Estados Unidos con una política incompatible con las instituciones republicanas y condenada por el Tribunal Supremo en numerosas decisiones". *Ibid.*, págs. 112-113. "Los Demócratas también prometieron a los puertorriqueños una forma territorial de gobierno", *Ibid.*, pág. 115.

«Sostenemos que la Constitución sigue a la bandera, y atacamos la doctrina de que un ejecutivo o un Congreso, que derivan sus poderes y existencia de la Constitución, pueden ejercer autoridad legal más allá o en violación de la misma. Declaramos que ninguna nación puede perdurar como media república y medio imperio, y prevenimos al pueblo norteamericano que el imperialismo en el exterior conducirá rápida e inevitablemente al despotismo interno.»[13]

La reacción frente al programa demócrata fue la que se esperaba. Los republicanos acogieron con alegría el artículo sobre la moneda, haciendo todo lo posible por convertir el patrón plata en el «planteamiento principal.» Los partidarios de Bryan y del Partido Demócrata recibieron con satisfacción los artículos antiimperialistas, pero se sintieron desilusionados con el de la moneda. Muchos periódicos demócratas e independientes predijeron que el patrón plata sería fatal para el Partido Demócrata.[14] Este sentimiento fue sintetizado por el diario *New York World* (demócrata): «El programa demócrata es como un estupendo diamante con un inmenso defecto.»[15]

Los antimperialistas se confrontaron con un dilema político. ¿Podrían confiar en Bryan, y si podían, valdría la pena? Ya les resultaba sospechoso por haber ejercido presión sobre los senadores demócratas y populistas para que votaran por el Tratado de París.[16] Ellos ni siquiera estaban con-

13. *Ibid.*, pág. 112.

14. *Public Opinion*, XXIX (12 de julio de 1900), págs. 37-42, *Passim*.

15. Según *Ibid.*, pág. 37.

16. "Una palabra de Bryan hubiera salvado al país del desastre. No pude mostrarme cordial con él durante muchos años después. Me había parecido un hombre dispuesto a sacrificar su país

vencidos de que su elección pondría fin al imperialismo. Como devoto antimperialista, el senador Hoar replicó cuando se le reconvino por apoyar a los republicanos en 1900:

> «En mi opinión, si él hubiera sido electo, hubiera acogido el resultado, hubiera culpado de ello al incumbente anterior, y las cosas hubieran continuado igual que bajo la administración republicana.» [17]

Aun cuando Bryan fuera sincero, los antiimperialistas no estaban seguros de que preferían a Bryan, el antimperialista del *patrón plata*, antes que al imperialista del patrón oro, McKinley.

Los antimperialistas estaban en un aprieto Los intentos anteriores (enero-febrero de 1900) para formar un tercer partido habían fracasado, principalmente porque Andrew Carnegie había retirado su respaldo económico. Luego los antimperialistas se vieron forzados a escoger entre Bryan o McKinley, o permanecer neutrales. La Liga Antimperialista Norteamericana citó a un Congreso Pro Libertad que se reunió en Indianápolis en 15 y 16 de agosto. Este grupo procedió a apoyar a

y su convicción personal por el bien del partido". Andrew Carnegie, *The Autobiography of Andrew Carnegie*. (Boston and New York: Houghton Mifflin Co., 1920), pág. 364.

17. Hoar, *op. cit.*, II 323. "Entre el imperialismo y la continua lucha contra el dinero seguro, Ud. y muchos otros buenos patrióticos demócratas ven más peligro en lo primero. Lo último, y muchos más problemas conseguiríamos con Bryan. ¿Qué le asegura a usted que él lo salvará del imperialismo? ¿Qué hizo en este sentido cuando el tratado de paz estuvo ante el Senado; y qué sabe usted lo que tal acróbata haría si su ambición personal estuviera en la balanza?" Grover Cleveland a Judson B. Harmon, 7 de julio de 1900. Alan Nevins (ed.), *Letters of Grover Cleveland* (1850-1908). Boston and New York Houghton Miftlin Co., 1933, págs. 532-533.

Bryan.[18] Esto, sin embargo, no puso fin al proselitismo antimperialista. Algunos republicanos como el ex persidente Harrison, los senadores Hoar y Hale y los representantes Littlefield y McCall regresaron al redil republicano. A ellos se unieron muchos demócratas partidarios del oro, convencidos de que el mayor peligro estaba en el caos económico que podría sobrevenir de una victoria de Byran. Otros, tales como Grover Cleveland y Thomas Reed se abstuvieron. Se sintieron como señaló Cleveland: «Bryanismo y McKinleyismo, ¡qué alternativas para un norteamericano cabal!»[19] El resto de los antimperialistas, encabezados por Carl Schurz, estimaron que Bryan era el *menos malo* y votaron por él. Actuaron así en el espíritu de J. Sterling Morton quien le escribió a Cleveland que aquello era «una elección entre males, voy a cerrar los ojos, aguantarme la nariz, votar, irme a casa y desinfectarme.»[20] Así, el movimiento antimperia-

18. "...Recomendaciones a nuestros compatriotas: Primero, que sin tener en cuenta los puntos de vista sobre asuntos menores de carácter doméstico, otorguen sus votos a McKinley, para sellar con su desaprobación sus acciones.

Segundo, que voten en sus respectivos distritos por aquellos candidatos al Congreso que se opondrán a la política del imperialismo.

Tercero, aunque acogeremos cualquier otro método para oponernos a la reelección del señor McKinley, aconsejamos el apoyo directo del señor Bryan, como el medio más eficaz de aplastar al imperialismo.

Estamos convencidos de la sinceridad del señor Bryan y de su fervoroso propósito de asegurar a los filipinos su independencia. Su posición y las declaraciones contenidas en la plataforma de su partido sobre el tema vital de la campaña, reciben nuestra completa aprobación". *Public Opinion*, XXIX (23 de agosto de 1900), pág. 228.

19. Cleveland to Charles S. Hamlin, (13 de septiembre de 1900). Nevins, *Letters of Grover Cleveland* (1850-1908), pág. 536.

20. Morton to Cleveland, (2 de noviembre de 1900), según Allan Nevins, *Grover Cleveland; A study in Courage* (New York: Dodd, Mead and Company, 1932), pág. 747.

lista zozobró sobre los bancos de arena del «Bryanismo.»

Mientras los antimperialistas posiblemente consideraron que el imperialismo era el asunto principal de la elección de 1900, ¿podría decirse lo mismo del electorado en general? Dicho de otro modo, ¿era el imperialismo el punto central de la campaña, y, si lo era así, lo comprendía el electorado? El imperialismo se presentó al público en términos generales. Los imperialistas recalcaban el «deber» y el «destino» en lo cristiano, moral y político. Como un estímulo más, estaba la promesa de ganancias económicas inherentes al nuevo expansionismo. Los antimperialistas esgrimieron su versión de la verdadera moralidad, basada en la naturaleza de una sociedad republicana, la Declaración de Independencia, el Discurso de Gettysburg, de Lincoln y la Constitución. También advirtieron que el «militarismo» y el «navalismo» llevarían a la tiranía intestina. Ambos contendientes, al exigírseles que dejaran las generalidades y fueran a lo específico, convirtieron las Islas Filipinas en el foco de la controversia. Puerto Rico y la Ley Foraker se ofrecían como material ilustrativo.

Aparte la forma de presentación, ¿aceptó el electorado al imperialismo como el punto central de la campaña? Su papel lo compartieron, si no lo oscurecieron, los asuntos de las corporaciones y de la moneda. La determinación de Bryan de abogar por el patrón plata sirvió de arma a sus opositores. El presidente McKinley abrió el camino a las tácticas republicanas con su carta del 10 de septiembre de 1900, en que aceptaba la nominación republicana, diciendo sobre la cuestión de la moneda que «Si cualquier otro asunto es importante, éste es urgente, no admite demora ni apla-

zamiento.»[21] A medida que la campaña progresaba, Bryan mismo empezó a alejarse del imperialismo para recalcar los asuntos de las corporaciones, la plutocracia y los privilegios especiales. El *Evening Post* de Nueva York, del 5 de noviembre de 1900, reflejó la confusión del electorado, preguntándose: «¿Cuál es el punto principal?»[22]

Cuando se recibieron los votos de la elección parecía que la nación prefería a McKinley, «el adelantado de la prosperidad», en vez de Bryan, «el hombre que prefería equivocarse a ser Presidente.» El candidato republicano había recibido 7,218,491 votos (292 votos electorales (cohtra 6,356,734 votos (155 votos electorales) de Bryan. Los republicanos, comparándolos con el 1896, habían ganado los votos electorales de Kansas, Nebraska, Dakota del Sur, Utah, Washington, Wyoming y un voto electoral en California, perdiendo solamente 12 votos electorales en Kentucky. Bryan había logrado aumentar su voto popular en el Este, pero no en números suficientes como para producir votos electorales. Por otra parte, McKinley se había beneficiado en el Medio Oeste y en el Lejano

21. *Public Opinion*, XXIX (20 de septiembre de 1900), pág. 355. Theodore Roosevelt siguió lo mismo en su carta de aceptación fechada el 15 de septiembre de 1900: "Ningún asunto puede ser más importante que el que ellos se plantean, porque la suma importancia de tal asunto no la determinará la decisión de un hombre o grupo de hombres, sino el hecho de que ello afecta vitalmente el bienestar de todo hogar en el país. El asunto económico, tiene siempre tan tremenda y vasta importancia para el bienestar nacional que no puede plantearse de buena fe, a menos que tan tremenda importancia no sea tan solo concedida, sino que también se insista en ella. Los hombres que no desean considerar tal asunto como urgente no tienen justificación alguna para mencionarlo porque bajo tales circunstancias su acción no podría sino causar grave daño". Elting E. Morrison (ed.), *The Years of Preparation: 1898-1900* (Vol. II of *The Letters of Theodore Roosevelt*, 8 Vols., Cambridge: Harvard University Press, 1951-1954), pág. 1399.

22. Según citado en Bailey, *op. cit.*, pág. 45.

Oeste, hasta el punto de quitarle a Bryan su propio estado.[23]

Hubo tantas explicaciones para la victoria de McKinley como asuntos en la campaña. Bryan atribuía su derrota a la consigna de «dinero, guerra y mejores tiempos.»[24] Muchos periódicos demócratas atribuyeron al patrón plata la derrota del Partido Demócrata.[25] Sin duda, el asunto de la moneda había enajenado a los defensores de la democracia. También había servido para reanimar al sector de los negocios contra las herejías económicas del «Bryanismo.» Tal vez Mark Hanna se acercó más a la verdad cuando dijo que había «solamente un planteamiento en esta campaña, mis amigos, y es que dejemos las cosas quietas.»[26] McKinley había sido electo en 1896 durante una depresión, y ahora pedía un voto de confianza en tiempo de prosperidad. El elector, particularmente el agricultor, no estaba dispuesto a salvar Las Filipinas a expensas de los Estados Unidos. La elección de 1900 no representó tanto la ratificación del colonialismo como el repudio de William Jennings Bryan. No obstante, el resultado final fue el mismo. Indistintamente de la respuesta, McKinley y el Partido Republicano volvieron al poder. Desde un punto de vista práctico, ello representó la derrota de los antimperialistas.

23. Edgar Eugene Robinson, *The Presidential Vote 1896-1932* (Stanford University: Stanford University Press, 1947), *Passim.*

24. William Jennings Bryan, "The Election of 1900", *The North American Review*, CLXXI (diciembre de 1900), pág. 970.

25. *Public Opinion*, XXIX (15 de noviembre de 1900), páginas 612-616.

26. *Ibid.*, XXIX (1 de noviembre de 1900), pág. 548.

II. *El tribunal supremo y los* casos insulares

Antes de 1898, tanto el Congreso como el Tribunal Supremo habían considerado la cuestión territorial dentro del contexto de las adquisiciones continentales. Aun la adición de Alaska contribuyó muy poco en cuanto a la desviación de la norma. Sin embargo, con la introducción de un imperio insular surgieron nuevos problemas. Aunque el Congreso se vio obligado a actuar primero, inevitablemente el Tribunal no podía evadirse. La cuestión territorial, similar, desde luego, a otros importantes asuntos políticos bajo la consideración del Tribunal Supremo, no fue abordada por los jueces dentro de un vacío legal. La mayoría en el caso *Dred & Scott*, una vez se viera forzada por los jueces McLean y Curtis, saltó a la palestra política con la vana esperanza de dirimir la contienda mediante un fallo judicial.[27] Similarmente puede que algunos de los jueces en los *Casos Insulares* hayan actuado sobre un fundamento político: el papel propio de los Estados Unidos como potencia colonial.[28] La existencia de ideas preconcebi-

27. *Vid*: Charles Warren, The Supreme Court in United States History (Boston: Little Brown and Company, 1922), III, Chap. XXIV; Karl Brent Swisher, *American Constitutional Development* (Second Edition; Boston: Houghton Mifflin Company, 1954), Chap. XII; Alfred H. Kelly and Winfred A. Harbison, *The American Constitution: Its Origins and Development* (Revised Edition; New York: W. W. Norton and Company, Inc. 1955), Chap. XV; y Fred Rodell, *Nine Men: A Political History of the Supreme Court from 1790 to 1955* (New York: Random House, 1955), Chap. IV.

28. El Tribunal no actuó a base de líneas de partido. La "mayoría imperialista" consistía de cuatro republicanos (los jueces Brown, Gray, Shiras y McKenna) y un demócrata (el juez White) mientras la minoría "antimperialista" contenía dos republicanos (los jueces Brewer y Harlan) y dos demócratas (los jueces Fuller y Peckham). El principal portavoz "imperialista" aparte del juez

das sobre el imperialismo asomó en algunas de las opiniones. El juez McKenna, en una opinión disidente, declaró:

> «Dijimos en el principio que se podría demostrar que Puerto Rico ocupaba respecto de los Estados Unidos una posición intermedia como país extranjero absoluto y territorio doméstico absoluto, y debido a esa relación sus productos se ajustaron a los impuestos establecidos por la Ley Dingley... y que la demostración va más allá que declarar la legalidad de los derechos que se impusieron sobre los azúcares del demandante, por equivocación. Ella vindica al gobierno de la acusación de debilidad nacional e internacional. Presenta a la Constitución como una carta de grandes y vitales autoridades, con limitaciones, por supuesto, pero limitaciones tales que sirven y asisten al gobierno, no lo destruyen; las cuales, aunque puestas en vigor completamente, aún permiten a los Estados Unidos tener —lo que se intentaba que tuviera— «una posición igual entre las potencias de la tierra», y a hacer todos los «actos y cosas que los estados independientes pueden hacer de derecho» y que confiadamente realizan, en su capacidad de asegurarse el completo fruto de su ejecución. Todos los poderes de gobierno, armonizados bajo la Constitución; garantizados los derechos y libertades de todo ciudadano —libres de los peligros de pérdida o impedimento—; el poder de la nación también asegurado en su gran situación, que le permite moverse con fuerza y dignidad y eficacia entre

Brown, era el juez White, demócrata, mientras el más vehemente "antimperialista" era el juez Harlan, republicano. Esto representaba una reversión de las posiciones de los dos partidos en la escena nacional. De los tres designados por Cleveland, uno (el juez White) estaba en la mayoría y dos (los jueces Fuller y Peckman) estaban en la minoría.

las otras naciones de la tierra hacia el logro de sus propósitos y del destino que le sea fijado.»[29]

El juez Brown se expresó con igual franqueza:

«Los hombres patrióticos e inteligentes pueden diferir extensamente en cuanto a la conveniencia de tal o cual adquisición, pero esto es un asunto exclusivamente político. Nosotros podemos considerar este aspecto del caso sólo en cuanto a decir que no debería adoptarse ninguna interpretación de la Constitución que pudiera impedir al Congreso considerar cada caso por sus méritos, a menos que el lenguaje del instrumento imperativamente lo demande. Un paso en falso en este tiempo podría ser fatal para el desarrollo de lo que el juez presidente Marshall llamó el imperio norteamericano. La decisión propia, en algunos casos; o en otros, la gravitación natural de los cuerpos pequeños hacia los más grandes; todavía en otros el resultado de una guerra victoriosa, podrían crear las condiciones que hicieran deseable la anexión de posesiones distantes. Si esas posesiones están habitadas por razas extrañas, que difieren de nosotros en religión, costumbres, leyes, métodos de tributación y modos de pensar, la administración del gobierno y la justicia, de acuerdo a los principios anglosajones, sería por el momento imposible. Surge, entonces, la cuestión de si no deberían hacerse grandes concesiones provisionales, de modo que a la postre se pongan en práctica nuestras propias teorías, y las bendiciones de un gobierno libre, amparado por la Constitución se extienda a ellos. Rehusamos sostener que haya algo en la Constitución que prohiba tal acción.»[30]

29. *De Lima* v. *Bidwell*, 182 U. S. 1220 (1901).

30. *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, 286-287 (1901). Cf. "Si el derecho a juicio por jurado fuera un derecho fundamental que

El juez Harlan, quien consideraba esto como una herejía constitucional, reaccionó en el caso *Trono* vs. *United States* declarando que «...En ninguna parte existe autoridad para echar a un lado las disposiciones claras de la Ley Suprema de la nación, y sustituir la ley fundamental escrita por la ley de conveniencia.»[31] No obstante, la «vara» de Harlan también tenía como medida una filosofía de anticolonialismo que probablemente condicionó su actitud tanto como lo hizo la mayoría en su anverso:

> «Esta nación está bajo el control de una constitución escrita, la ley suprema del país y la única fuente de los poderes que nuestro gobierno, o cualquier ramal u oficina del mismo puede ejercer a cualquier hora o en cualquier

se extendiera a toda la jurisdicción de los Estados Unidos, o si el Congreso, al legislar para los territorios distantes pertenecientes a los Estados Unidos, se viera obligado a establecer ese sistema por legislación afirmativa, resultaría que, indistintamente de las necesidades o capacidades de la gente, el juicio por jurado, sin más alternativas, debería establecerse inmediatamente aun cuando diera lugar a la injusticia y provocara disturbios, en vez de contribuir a la administración ordenada de la justicia. Si los Estados Unidos, impulsados por su deber o su conveniencia, adquirieran un territorio poblado por salvajes, y del cual pudiera disponer, o no considerarlo para admitirlo eventualmente como estado, dado que esta doctrina fuera correcta, debería establecer allí el juicio por jurado. Manifestar tal proposición demuestra la imposibilidad de ponerla en práctica. Por otra parte, si los Estados Unidos adquirieran, por tratado, la cesión de un territorio con un sistema jurídico ya establecido pero ajeno a los juicios por jurado, mas donde prevaleciera un método de enjuiciamiento justo y ordenado bajo un código aceptable establecido desde hace tiempo, debe descartarse la preferencia de la gente, pasarse por alto las costumbres establecidas, y forzarlos a aceptar, previa su incorporación a los Estados Unidos, un sistema de enjuiciamiento desconocido para ellos y no ajustado a sus necesidades. Nosotros no creemos que se intentó, al darle poder al Congreso para regular los territorios, obstruir su ejercicio con esta condición". Justice Day, *Dorr* v. *United States*, 195 U.S. 138, 148-149 (1904).

31. 199 U.S. 521, 537 (1905).

lugar. Gobiernos monárquicos y despóticos, ilimitados por constituciones escritas, pueden hacer con los nuevos territorios adquiridos lo que este gobierno no puede hacer conforme a nuestra ley fundamental. Decirlo de otra forma es conceder que el Congreso podría, por acción tomada fuera de la Constitución, inculcar sobre nuestras instituciones republicanas un sistema colonial tal como el que existe bajo los gobiernos monárquicos. Con seguridad, tal resultado nunca fue vislumbrado por los Padres de la Constitución. Si este instrumento hubiera contenido una palabra sugiriendo la posibilidad de un resultado de esa naturaleza, nunca lo hubiera adoptado el pueblo de los Estados Unidos. La idea de que este país puede adquirir territorios en cualquier parte sobre la tierra, por conquista o tratado, y mantenerlos como meras colonias o provincias, de modo que la gente que los habita gozaría solamente de los derechos que determinara el Congreso, es completamente incompatible con el espíritu y el genio, así como la letra de la Constitución.»[32]

El juez Harlan se hizo eco del juez presidente Taney de casi medio siglo antes,[33] librando, por tanto, una batalla inútil. Aunque su razonamiento constitucional fuese correcto, su razonamiento político no se ajustaba a la época. El Destino Manifiesto había cedido ante el imperialismo y los tiempos demandaban la doctrina de que, parafraseando

32. *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, 380 (1901). Cf. Justice Harlan en *Hawaii* v. *Mankichi*, 190 U.S. 197-240 (1903).

33. "Ciertamente la Constitución no concede al gobierno Federal poderes para establecer o mantener colonias, fronterizas o distantes de los Estados Unidos, que rijan y gobiernen a su antojo; ni tampoco le permite ampliar sus límites territoriales en modo alguno que no sea la admisión de nuevos estados... Pero no se confiere ningún poder para adquirir un territorio y mantenerlo y gobernarlo permanentemente de ese modo". *Dred Scott* v. *Sanford*, 19 Howard 393, 446 (1857).

al juez presidente Hughes, «el poder de gobernar territorios es el poder de gobernar territorios con éxito.»

Como el poder del Congreso de adquirir y gobernar territorios estaba entonces fuera de discusión, el Tribunal Supremo, en los *Casos Insulares*, se interesaba mayormente en las limitaciones, si algunas, al poder de gobernar los territorios. Según el dicho popular de la época, la pregunta era: «¿Sigue la Constitución a la bandera?» El Tribunal había examinado previamente este asunto, y las posiciones que finalmente adoptaron los jueces Brown, White y Harlan tenían todas sus anteriores, si bien incipientes, precedentes.

Los *Casos Insulares* revelaron igual división en el Tribunal, sosteniendo la balanza de poder el juez Brown cuyo voto, en los primeros pocos *Casos Insulares*, fue decisivo. El asunto, de por sí complejo, se complicó todavía más por no existir una doctrina a la cual se aviniera aun una simple mayoría del Tribunal. Según indicó rotundamente el juez Brown en *Rassmussen* v. *United States*, la doctrina del juez White de «incorporación», que adoptó el Tribunal, «fue simplemente la opinión individual de tres miembros del Tribunal.»[34] Los hechos geográficos resultaron contundentes, pues indujeron al Tribunal a un examen del *status* de los territorios, por lo menos de los insulares. En la voz del juez Harlan, el Tribunal no tuvo gran problema (no hubo disentimiento) al sostener que Cuba, a pesar del dominio y la ocupación norteamericana, era todavía un país extranjero.[35] Ello resultó de la intención, tanto del Congreso como del Presidente, de renunciar a la soberanía sobre

34. 197 U.S. 516, 532 (1905).

35. *Neeley* v. *Henkel* (N.º 1), 180 U.S. 109 (1901).

la Isla, una vez los cubanos estuvieron listos para la independencia.

Pronto se rompió la unanimidad de opinión debido a la importación de azúcar de Puerto Rico al puerto de Nueva York por la firma D. A. De Lima and Co. El intento de recaudar impuestos sobre el azúcar, basándose en las leyes tarifarias existentes, suscitó «...la cuestión única de si el territorio adquirido por los Estados Unidos por cesión de una potencia extranjera continúa siendo un 'país extranjero' dentro del significado de las leyes tarifarias.»[36] Aquí, *DeLima* v. *Bidwell*, lo mismo que en los casos acompañantes de *Dooley* v. *United States*, (decidido el 27 de mayo de 1901),[37] y *Dooley* v. *United States* (decidido el 2 de diciembre de 1901),[38] presentó la opinión del Tribunal el juez Brown (en *Downes* v. *Bidwell*,[39] sólo «anunció la conclusión y fallo del tribunal», mientras emitía una opinión aparte.)[40]

El planteamiento del caso *DeLima* v. *Bidwell* se debatió dentro del marco de las anteriores prácticas congresionales y ejecutivas, y los tres precedentes de *United States* v. *Rice*.[41] *Fleming* v. *Page*[42]

36. *DeLima* v. *Bidwell*, 182 U.S. 1, 174 (1901).

37. 182 U.S. 222 (1901).

38. 183 U.S. 151.

39. 182 U.S. 244 (1901).

40. En el otro caso de tarifa, *Fourteen Diamond Rings, Emil J. Pepke, Claimant* v. *United States*, 183 U.S. 176 (1901), la opinión del tribunal la dio el juez presidente Fuller, mientras el juez Brown redactó una opinión concurrente separada; los jueces Gray, Shiras, White y McKenna disintieron.

41. Wheaton 246 (1819). Este caso envolvía la cuestión de si los artículos importados a Castine, Maine, durante su ocupación por los británicos, estaban sujetos a los impuestos establecidos por las leyes de rentas sobre todos los artículos importados a los Estados Unidos. Castine estuvo ocupada por los británicos desde el 1 de septiembre de 1814 hasta la ratificación del Tratado de Paz, en febrero de 1815. Durante este período el gobierno británico ejerció toda autoridad militar y civil sobre este lugar, estableció

y *Cross* v. *Harrison*.[43] Entre este cruce de precedentes y las acusaciones de *Obiter Dicta*, los ar-

una oficina de aduanas, y admitía la importación de mercancía de acuerdo a los reglamentos que ellos prescribían. Las mercancías en cuestión fueron importadas bajo la ocupación británica y permanecieron en Castine hasta la reocupación norteamericana, en que el colector de aduanas exigió los impuestos de los Estados Unidos. El Tribunal Supremo sostuvo, en la voz del juez Story, que durante la ocupación británica Castine sería "...hasta donde toca a nuestras leyes de ingresos, considerado como un puerto extranjero; y que las mercancías importadas al mismo por los habitantes estaban sujetas solamente a aquellos impuestos que determinara el gobierno británico. Tales artículos no eran con rigor importados a los Estados Unidos". *Ibid.*, 254.

42. *Supra*, págs. 48-49.

43. 16 Howard 164 (1853). Cross, Hobson, y Company incoaron una demanda para recobrar de Harrison, que era el recaudador de impuestos de aduana en San Francisco, California, el dinero pagado por derechos de tonelaje en barcos, e impuestos sobre mercancía importada por ellos de lugares extranjeros a California, y desembarcada allí entre el 3 de febrero de 1848 y el 13 de noviembre de 1849. La primera de estas fechas fue la del Tratado de paz entre los Estados Unidos y México. La última fecha fue cuando Collier, quien en propiedad había sido nombrado recaudador en propiedad en este puerto, empezó el desempeño de sus deberes. Durante todo este período, los demandantes alegaron que no existía autoridad legal para recibir o recaudar impuesto alguno sobre artículos importados de países extranjeros. El Congreso, el 3 de marzo de 1849, incluyó a San Francisco dentro de uno de los distritos de recaudación de los Estados Unidos. Empezando en agosto de 1847 se impuso una "tarifa de guerra" que recaudaron los oficiales del ejército y la marina bajo la autorización del Presidente. Para el 9 de agosto de 1848 la milicia había sustituido la tarifa de los Estados Unidos de 1846 por "la tarifa de guerra", asignando a Harrison como recaudador de impuestos el 3 de septiembre de 1848. El Tribunal Supremo, por medio del juez Wayne, sostuvo que "la tarifa de guerra" recaudada en California hasta que el Gobernador Militar había sido notificado de la ratificación e intercambio del Tratado con Méjico, era un ejercicio de derechos de beligerante de parte de los Estados Unidos sobre territorio conquistado, no habiendo sido California cedida todavía a los Estados Unidos. La imposición, (entre la notificación de ratificación y el 13 de noviembre de 1849), de la Tarifa de 1846 fue también sostenida, "Por la ratificación del Tratado, California se convirtió en parte de los Estados Unidos. Y como no hay nada diferentemente estipulado en el Tratado con respecto al comercio, éste fue instantáneamente obligado y privilegiado por las leyes que el Congreso había aprobado para levantar un ingreso de impuestos sobre importaciones y derechos de tonelaje". *Ibid.*, 191.

gumentos empleados por ambas partes sugerían fuertemente ser racionalizaciones de posiciones preconcebidas. El juez Brown, sintiéndose «...incapaz de asentir a esta presunción de que un territorio puede ser al mismo tiempo extranjero y doméstico»,[44] sostenía que tras la anexión, Puerto Rico dejaba de ser un territorio extranjero dentro del marco de las leyes de tarifa. No comprendía una situación en que un territorio fuera sostenido y gobernado por los Estados Unidos y continuara siendo extranjero, para fines tarifarios. «El sostener que esto puede hacerse como cuestión de ley consideramos que es pura legislación judicial. No encontramos garantía para ello en la Constitución, ni en los poderes conferidos a este tribunal...»[45] La compatibilidad no era ciertamente lo que caracterizaba la mente del juez Brown. En el caso *Downes* v. *Bidwell*, procedió a aplicar a la ley fundamental —la Constitución— la misma doctrina que negaba a la ley estatutoria.

La opinión disidente fue presentada por el juez McKenna, a quien se unieron los jueces Shiras y White. Aunque el Juez McKenna junto al juez Brown arguyó que el Tratado de París no había servido para incorporar Puerto Rico a los Estados Unidos, los principales argumentos provinieron de la opinión del juez Brown en el caso *Downes* v. *Bidwell*. Para el juez McKenna los precedentes ejecutivos, legislativos y judiciales demostraban que las leyes tarifarias no operaban *ex proprio vigore* en los territorios. Se requería la acción del Presidente o del Congreso para extender estas leyes a los territorios, siendo así que a Puerto Rico todavía no lo cubrían estas leyes —aún era un

44. *DeLima* v. *Bidwell*, 182 U.S. 1, 199 (1901).
45. *Ibid.*, 198.

país extranjero. Los jueces Fuller, Brewer, Peckham y Harlan mantuvieron un discreto silencio, mientras el juez Gray, disidente, reservó sus esfuerzos para el caso *Downes* v. *Bidwell*.[46]

Un cambio en los hechos no afectó el principio de *DeLima* v. *Bidwell*. En *Dooley* v. *United States* se pagaron impuestos bajo protesta sobre artículos importados en San Juan, Puerto Rico, desde Nueva York. Estas exacciones se basaban en las tarifas españolas y puertorriqueñas que mantuvieron en vigor los jefes militares y en las tarifas que proclamó para Puerto Rico el Presidente. Los impuestos se recaudaron en parte antes y en parte después de la ratificación del Tratado de París, pero en todos los casos antes de que la Ley Foraker tuviera efecto. El juez Brown declaró que todas las tarifas impuestas antes de la ratificación del Tratado eran un ejercicio constitucional del poder de guerra, citando los casos *Flemming* v. *Page* y *Cross* v. *Harrison*, como justificación. Sin embargo, conforme a la autoridad de *DeLima* v. *Bidwell*, no siendo ya más Puerto Rico un territorio extranjero, este derecho cesó después de la ratificación del Tratado de París. Al efecto, el juez Brown, menos en desacuerdo con sus propias ideas en el caso *Downes* v. *Bidwell*, agregó: «que hasta que el Congreso lo decidiera constitucionalmente en otra forma, tales artículos tenían derecho a entrada libre.»[47]

El juez White, con los jueces Gray, Shiras y McKenna contestes, disintió en términos de que

46. "Estoy obligado a disentir de la opinión en este caso. Me parece irreconciliable con la opinión unánime de este tribunal según *Fleming* v. *Page*, 9 How. 603, y con las opiniones de la mayoría de los Magistrados en el caso resuelto hoy, de *Downes* v. *Bidwell*". *Ibid.*, 220.

47. 182 U.S. 222, 235 (1901).

Puerto Rico era todavía un territorio extranjero, según el sentido de las leyes tarifarias.

> «Debe entenderse que, mientras una localidad esté sujeta al poder del Congreso para imponer una tarifa de aduanas sobre mercancía que se importa de ese país en los Estados Unidos, tal país debe ser un país extranjero *dentro del significado de las leyes tarifarias.* Ahora, este tribunal acaba de decidir en *Downes* v. *Bidwell,* que, pese al tratado de cesión, Puerto Rico permaneció en una posición en que el Congreso podría imponer una tarifa de aduana sobre mercancías que se importen de esa Isla en los Estados Unidos. Si, no obstante, permaneció en esa posición, ¿cómo puede, entonces, alegarse que dejó de estar en esa relación porque ya no era un país extranjero dentro del significado de las leyes tarifarias?»[48]

El resto de su argumento fue una encuesta práctica sobre las dificultades confrontadas al aplicar las leyes tarifarias de los Estados Unidos a los territorios recientemente cedidos sin establecer previamente la maquinaria administrativa necesaria. Como remate, agregó un desfile de horrores imaginarios suponiendo una situación en la cual la mayor parte de los ingresos de la nación se obtendrían de los artículos importados principalmente de territorios cedidos a los Estados Unidos. El principio de la mayoría derrotaría así una medida para aumentar los ingresos y dejaría a la nación sin su fuente de ingresos hasta que se ajustaran las leyes de tarifas.

Esos dos casos tenían que ver solamente con la situación de los territorios recientemente adqui-

48. *Ibid.*, 239.

ridos. Se referían a los estatutos existentes o a la acción ejecutivo-militar. La Ley Foraker, que comprendía legislación congresional directa para Puerto Rico, trajo a colación el asunto básico, la extensión y naturaleza del poder del Congreso para gobernar los territorios. Ello no quiere decir que el problema fuera completamente nuevo para el Tribunal.

En algunos fallos judiciales anteriores, se había indicado que el Congreso, al legislar para los territorios, podía valerse de más poderes que aquellos que se le habían delegado y sobre los cuales normalmente se fundamentaban sus acciones. Según expresó lacónicamente el juez presidente Marshall: «Al legislar para ellos (los territorios), el Congreso ejerce los poderes combinados de un gobierno general y estatal.»[49] Así, la enumeración de poderes en la Constitución, aunque restrictivos en materias de interés nacional, eran solamente el principio, y no la suma total del poder disponible en el campo territorial. Mientras legislaba para este último, el gobierno nacional sufrió una transformación de un estado federal a un estado unitario. Esta posición la reiteraron en casos posteriores los jueces McLean,[50] Waite[51] y Gray.[52] Sin

49. *American Insurance Company* v. *Canter*, 1 Peters 511, 546 (1828).

50. "Pero el Congreso no tiene poder alguno para regular los intereses internos de un estado como de un territorio; por consiguiente, al proveer para el gobierno de un territorio, en cierta medida, se ejercen necesariamente los poderes combinados del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado". *Dred Scott* v. *Sanford*, 19 Howard 393, 532 (1857).

51. "...El Congreso podrá no solamente abolir las leyes de la legislatura territorial, sino que también podrá legislar directamente para el gobierno local. Puede poner en vigor una ley de la legislatura territorial que esté abolida, y puede abolir una ley vigente. En otras palabras, el Congreso tiene suficiente y completa autoridad legislativa sobre la gente de los territorios y todos los departamentos de los gobiernos territoriales. Puede hacer por los

embargo, la prueba real sólo llegó con el advenimiento del imperialismo.

Por virtud de la sección 3 de la Ley Foraker el Congreso disponía:

> «Que en y después de la aprobación de esta ley toda mercancía importada en los Estados Unidos procedente de Puerto Rico e importada en Puerto Rico procedente de los Estados Unidos entrará en los distintos puertos mediante el pago del 15 % de los impuestos que se requiera imponer, recaudar y pagar sobre tales artículos de mercancía importada de países extranjeros...» [53]

La firma S. B. Downes y Co. importó algunas naranjas de Puerto Rico a Nueva York. Pagaron, bajo protesta, los impuestos de aduana establecidos por autorización de la Ley Foraker, pero incoaron una demanda para recobrar los mismos. Así fue que en *Downes* v. *Bidwell* el Tribunal tuvo que decidir la cuestión constitucional de si la Sección 3 de la Ley Foraker violaba el Artículo 1, Sección 8 («...todos los derechos de aduana, tributos e impuestos interiores serán uniformes a través de los Estados Unidos»), y el Artículo 1, Sección 9 («...los barcos con destino a, o procedentes

territorios lo que el pueblo, bajo la Constitución de los Estados Unidos, puede hacer por los estados". *National Bank* v. *County of Yankton*, 101 U.S. 129, 133 (1880).

52. "En los territorios de los Estados Unidos, el Congreso tiene completo dominio y soberanía, nacional y local, federal y estatal, y tiene completo poder legislativo sobre todos los asuntos sobre los cuales la legislatura de un estado puede legislar dentro del estado; y puede, a su discreción, confiar ese poder a la Asamblea Legislativa de un territorio". *Simms* v. *Simms*, 175 U.S. 162, 168 (1899). Cf. *United States* v. *McMillan*, 165 U.S. 504, 511 (1897).

53. *United States Statutes at large*, 77 (1900).

de, un estado, no serán obligados a registrar, liquidar, o pagar derechos de aduana en otro»). En otras palabras, «el caso también envuelve la cuestión más amplia de si las cláusulas sobre rentas de la Constitución se extienden por fuerza propia a nuestros nuevos territorios.»[54]

El juez presidente Marshall, al considerar la cuestión de si el Congreso tenía el poder de imponer un impuesto directo sobre el Distrito de Columbia, definió el alcance de la cláusula sobre rentas del Artículo 1, Sección 8, como sigue:

> «La sección Octava del Artículo Primero da al Congreso el «poder de establecer y recaudar impuestos, derechos de aduana, tributos y rentas internas», para el propósito posteriormente mencionado. Esta concesión es general, sin limitaciones de lugar. Ella, consecuentemente, se extiende a todos los lugares sobre los cuales se extiende el Gobierno. Si esto pudiera dudarse, la duda se subsana por las palabras subsiguientes que modifican la concesión. Estas palabras son: «pero todos los derechos de aduana, tributos y rentas internas serán uniformes a través de los Estados Unidos.» No se sostendrá que la modificación del poder se extiende a lugares a los cuales el poder mismo no alcanza. El poder, entonces, de imponer y recaudar derechos de aduana, tributos y rentas internas podrá ejercerse a través de los Estados Unidos. ¿Designa este término la totalidad o cualquier porción particular del imperio norteamericano? Ciertamente esta pregunta puede admitir solamente una respuesta. Es el nombre dado a nuestra gran República la cual se compone de estados y territorios. El Distrito de Columbia, o el territorio al oeste de Misurí, no está menos dentro de los

54. *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, 249 (1901).

Estados Unidos que Maryland o Pensilvania; y no es menos necesario, según los principios de nuestra Constitución, que la uniformidad en la imposición de tributos, derechos de aduana y rentas internas debería observarse más en la una que en la otra.» [55]

A pesar de la importancia atribuida a esta declaración en los debates congresionales, el Tribunal trazó sus propias líneas de batalla. Aunque los jueces Gray y Fuller redactaron algunas opiniones, las doctrinas que surgieron de este caso y que eran importantes al desarrollo de la cuestión fueron aquellas de los jueces Brown, White y Harlan.

El juez Brown sostuvo la constitucionalidad de la Sección 3 de la Ley Foraker. No existía conflicto alguno entre las ya citadas disposiciones de la Constitución y la Ley Congresional por la simple razón de que no *podía existir* conflicto alguno. Estas limitaciones constitucionales no se aplicaban porque la Constitución no se aplicaba. El juez Brown rechazaba la noción de que la Constitución operaba *ex proprio vigore* en los territorios. La acción por parte del Congreso era necesaria para *extender* el apoyo constitucional a los territorios. Resumió su posición claramente en el caso subsiguiente de *Rassmussen* v. *United States*:

«Mi opinión es, y ha sido, que el Congreso, al bregar con los nuevos territorios, no está atado por la Constitución, a menos que de modo formal o implícito extienda la Constitución a ellos; y que puede aceptar una cesión de territorio e instituir allí un gobierno provisional, como lo ha hecho en muchas ocasiones, sin por eso extender a ellos la Constitución.» [56]

55. *Loughborough* v. *Blake*, 5 Wheaton 317, 318-319 (1820).

56. 197 U.S. 516, 532 (1905). Cf. "Mi posición respecto a la

La Constitución misma no contestó la pregunta. La solución había de «encontrarse en la naturaleza del gobierno creado por ese instrumento, en la opinión de sus contemporáneos, en la interpretación práctica de la misma por parte del Congreso y en las decisiones de este Tribunal.»[57] El juez Brown concluyó que los conspiradores no podían haber vislumbrado la expansión territorial que resultara de desarrollos más tardíos, implicando así, que todo el asunto del imperialismo era nuevo.

> «Una vez que se acepte que estamos en libertad de adquirir territorios extranjeros, surge la presunción de que nuestro poder con respecto a tales territorios es el mismo que otras naciones han acostumbrado ejercer sobre los territorios que han adquirido. Si al limitar el poder que el Congreso había de ejercer dentro de los Estados Unidos, también se intentaba limitarlo respecto a los territorios que el pueblo de los Estados Unidos pudiera adquirir luego, tales limitaciones se hubiesen especificado. En cambio, la Constitución sólo se refiere a los estados, excepto en la cláusula territorial que es absoluta en sus términos, y que no sugiere limitaciones sobre el poder del Congreso al tratar con los territorios. ...Si, de otro modo, presumimos que no se intentó restringir la cláusula territorial de la Constitución al territorio que poseía entonces Esta-

aplicabilidad de la Constitución a los nuevos territorios está contenida en la opinión rendida por mí en *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244. Es, simplemente, que la Constitución no se aplica a los territorios adquiridos por tratado hasta que el Congreso así lo haya declarado, y que mientras tanto, bajo su poder de regular los territorios, puede tratar con ellos independientemente de la Constitución, excepto en lo que concierne a los derechos naturales de sus habitantes a la vida, la libertad y la propiedad". *Ibid.*, 531.

57. *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 2444, 249 (1901).

dos Unidos, nada hay en la Constitución que indique que había la intención de restringir el poder del Congreso al bregar con ellos, mediante cualesquiera de las otras disposiciones.

«...En suma, es absoluto el silencio sobre el asunto. Los departamentos ejecutivo y legislativo del gobierno han interpretado, durante más de un siglo, este silencio como un rechazo de la idea de que la Constitución se aplica a estos territorios tan pronto como son adquiridos, y a menos que tal interpretación se oponga abiertamente a la letra o al espíritu de la Constitución, debe observarla el departamento judicial.»[58]

En oposición al juez Brown, los jueces White y Harlan recurrieron a la premisa fundamental de que «el Congreso al gobernar los territorios está sujeto a la Constitución.»[59] Este punto de vista se arraigaba firmemente en precedentes judiciales. El juez presidente Taney, usándolo como uno de los fundamentos de su argumento en *Dred Scott* v. *Sanford,* fue precursor del debido proceso sustantivo al emplear la cláusula sobre el debido proceso de la Quinta Enmienda para demoler la Transacción de Misurí.[60] En el mismo caso los jueces Campbell,[61] McLean,[62] y Curtis,[63] en forma abier-

58. *Ibid.,* 285-286.

59. *Ibid.,* 291.

60. "Siendo el territorio una parte de los Estados Unidos, tanto el gobierno como los ciudadanos ingresan en la nación bajo la autoridad de la Constitución, con sus respectivos derechos definidos y señalados; y el Gobierno Federal no puede ejercer poder sobre su persona o propiedad, fuera de lo que ese instrumento le confiere, ni legalmente denegar cualquier derecho que el mismo le haya reservado". 19 Howard 393, 449-450.

61. "...Y los defensores de la soberanía del gobierno en los territorios se han visto obligados a suprimir una porción de las demandas originalmente hechas en beneficio de éstos, y a admitir que las prohibiciones constitucionales sobre el Congreso operan en los territorios". *Ibid.,* 513.

ta o tácita, se adhirieron a este punto de vista. Años más tarde, los jueces Waite,[64] y Fuller se avinieron, siendo, quizás, la declaración más contundente la opinión disidente del último en *The Late Corporation of the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints* v. *United States.*:

> «...El Congreso tiene tanta autoridad sobre los territorios, como la que, abierta o explícitamente, le confiere la Constitución... En mi opinión, el Congreso está restringido no solamente por las limitaciones expresadas en la Constitución, sino también por la falta de concesión alguna de poder, expreso o implícito, en ese instrumento... Considero de vital importancia que el poder absoluto nunca debe considerarse como que pertenece, bajo nuestro sistema de gobierno, a cualesquiera de sus departamentos. El poder legislativo del Congreso es delegado y no inherente, y por lo tanto, es limitado...»[65]

62. "Al organizar el gobierno de un territorio, el Congreso está limitado a los medios apropiados para el logro del objeto constitucional. No puede ejercerse poder alguno que sea prohibido por la Constitución o que contravenga su espíritu; ..." *Ibid.*, 542.

63. "Si, entonces, esta cláusula (Artículo Cuarto, Sección Tres, Cláusula Dos) contiene la facultad de legislar en lo que respecta al territorio, ¿cuáles son los límites de este poder?

"A esto respondo que, en común con los otros poderes del Congreso, encuentra sus límites en las prohibiciones expresas sobre el Congreso, de no hacer ciertas cosas; que en el ejercicio del poder legislativo, el Congreso no puede aprobar una ley o proyecto de ley *Ex Post Facto* de proscripción; y asimismo respecto a cada una de las otras prohibiciones contenidas en la Constitución". *Ibid.*, 614.

64. "La ley orgánica de un territorio toma el lugar de una constitución como la ley fundamental de un gobierno local. Ella es mandatoria y obliga a las autoridades territoriales; pero el Congreso es supremo, y para los propósitos de este departamento de su autoridad gubernamental tiene todos los poderes del pueblo de los Estados Unidos, excepto aquellos que han sido expresa o implícitamente reservados en las prohibiciones de la Constitución". *National Bank* v. *County of Yankton*, 101 U.S. 129, 133 (1880).

65. 163 U.S. 1, 67 (1890).

Sin embargo, una cosa era sentar el planteamiento y otra llegar a un acuerdo sobre su significado.

El juez White, aunque concurría con la anterior doctrina, aportó conclusiones que diferenciaban solamente en grado su posición y la del juez Brown. Habiendo negado la teoría de la «extensión», el juez White la aceptó en su esencia al proponer la «doctrina de la incorporación.» La cuestión nunca fue la aplicabilidad de la Constitución, sino más bien la aplicabilidad de cualquier disposición en particular.

> «En el caso de los territorios, como en toda otra ocasión, cuando se invoca una disposición de la Constitución, la cuestión que se suscita no es si la Constitución es operativa, ya que eso es evidente, sino, si se aplica o no la disposición sobre la cual se confía.» [66]

De la «aplicabilidad», el juez White concluyó que existía una dicotomía en la Constitución entre los poderes operantes en los territorios y aquéllos operantes solamente en los «Estados Unidos.» Se llegaba a la conclusión, por ejemplo, de que cuando el Congreso imponía impuestos locales para propósitos locales el poder emanaba no del Artículo I, Sección 8, sino más bien del Artículo 4, Sección 3. Para que la Constitución, en su totalidad, se «aplicara» a los territorios, éstos tendrían que ser incorporados a los «Estados Unidos.» A su

66. *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, 292 (1901). Cf. "De estas proposiciones que se aceptan, se deduce que el Congreso, al legislar para Puerto Rico, estaba autorizado a actuar solamente dentro de la Constitución y sujeto a sus limitaciones aplicables, y que toda disposición de la Constitución que se aplicaba a un país situado como lo está esa Isla, era potencial en Puerto Rico". *Ibid.*, 293.

vez, «la incorporación» presuponía acción, explícita o implícita, por parte del Congreso. Luego, independientemente de si la Constitución operaba o no automáticamente o por extensión en los territorios, se requería la acción del Congreso para hacerla plenamente efectiva. Los jueces White y Brown eran por tanto «astillas» iguales de «palos» distintos.[67]

El juez White, habiendo establecido el andamiaje teórico, sostuvo entonces que el Tratado de París no servía para incorporar a Puerto Rico a

67. El juez Brown prefería naturalmente su propia fórmula y rechazaba el concepto de incorporación porque lo consideraba confuso e impreciso: "Hay tantas dificultades relacionadas con la aplicabilidad de la Constitución que me ha parecido que la única verdadera prueba era la de si el Congreso intentaba aplicarla o no en el caso particular. ¿Cuándo está un territorio incorporado hasta el punto de requerir que la Constitución se aplique en todas sus disposiciones? La necesidad de que se exige cierta acción de parte del Congreso para extender la Constitución a los territorios se estableció en *Downes* v. *Bidwell*, pero ¿será tal acción directa, o indirecta mediante la incorporación? ¿Puede el Congreso, al organizar o incorporar un territorio, restringir la aplicación de la Constitución al mismo, o habrá de extenderla toda? ¿Qué es un territorio organizado a diferencia de uno incorporado? La aceptación de una cesión de territorio y el nombramiento de un gobernador civil, ¿no constituyen, acaso, una incorporación del territorio como territorio de los Estados Unidos? Si la aceptación de territorio como territorio de los Estados Unidos no constituyera una incorporación, ¿qué palabras se necesitan para lograr ese resultado? ...En efecto, considero toda la teoría de la extensión de la Constitución por medio de la incorporación del territorio como una nueva dirección en la jurisprudencia federal, y que la verdadera respuesta a la cuestión de si la Constitución se aplica a un territorio ha de encontrarse en el hecho de si el Congreso ha extendido o no la Constitución al territorio." *Rassmussen* v. *United States* 197 U.S. 516, 533-534 (1905). "Este caso demuestra la imposibilidad de aplicar la doctrina de incorporación sin una definición precisa del término. Hasta aquí nos hemos conformado con dividir nuestros territorios en organizados y no organizados; pero ahora se nos pide introducir una nueva clasificación de territorios 'incorporados' sin intentar definir el sentido de una incorporación. La palabra me parece que simplemente introduce un nuevo elemento de confusión y que no tiene valor práctico". *Ibid.*, 535. El juez White ya había devuelto el cumplido en su opinión en *Downes* v. *Bidwell*.

los «Estados Unidos.» Depositó su confianza en los Artículos Dos,[68] Nueve,[69] y Diez[70] del Tratado en cuanto dejaba el asunto en manos del Congreso.

> «El resultado de lo que se ha dicho es que, mientras en un sentido internacional, Puerto Rico no era un país extranjero, ya que estaba sujeto a la soberanía de los Estados Unidos y les pertenecía, era extranjero para los Estados Unidos en el sentido interno, porque la Isla no había sido incorporada a los Estados Unidos, sino que sencillamente estaba anexada como posesión.»
>
> «Como consecuencia necesaria, el impuesto en cuestión que se fijó sobre mercancía que entraba de Puerto Rico a los Estados Unidos después de la cesión, estaba dentro de los poderes del Congreso, y ese cuerpo no estaba, además, en cuanto a tales impuestos, sujeto a la cláusula que estipulaba que los impuestos deberían ser uniformes a través de los Estados Unidos. En otras palabras, la disposición constitucional ya mencionada no era aplicable al Congreso al legislar para Puerto Rico.»[71]

Esta afirmación paradójica de que Puerto Rico era un «territorio interno extranjero» tuvo posteriormente su paralelo en *González* v. *Williams* en donde el juez Fuller clasificó a los puertorriqueños

68. "España cede a los Estados Unidos la Isla de Puerto Rico y las demás que están ahora bajo su soberanía en las Indias Occidentales, y la Isla de Guam en el Archipiélago de las Marianas o Ladrones". 30 *United States Statutes at Large*, 1755 (1899).

69. "Los derechos civiles y la condición política de los habitantes naturales de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos se determinarán por el Congreso". *Ibid.*, 1759.

70. "Los habitantes de los territorios cuya soberanía España renuncia o cede, tendrán asegurado el libre ejercicio de su religión". *Ibid.*, 1759-1760.

71. *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, 341-342 (1901).

como no extranjeros, aunque todavía no eran ciudadanos.[72]

El juez Harlan, que era disidente, no tuvo dificultad en derribar la Sección Tres de la Ley Foraker. Si la Constitución operaba *ex proprio vigore* en los territorios, hecho que el juez Harlan aceptaba, entonces los impuestos no eran legales al no ajustarse al requisito de uniformidad del Artículo I, Sección 8. Al criticar severamente a los jueces Brown y White, los reconoció como lo que eran, cada cual un eco del otro:

> «La admisión de que no puede ejercerse ningún poder bajo, ni por la autoridad de, los Estados Unidos, excepto que se avenga a la Constitución, no tiene valor práctico alguno para la libertad constitucional si, tan pronto como se hace la admisión —tan rápido como pueden pronunciarse las palabras que expresan el pensamiento— se interpreta la Constitución tan liberalmente (sic) como para producir resultados iguales a los que provienen de la teoría de que el Congreso puede actuar al margen de la Constitución al bregar con nuevos territorios, y darles los beneficios de ese instrumento solamente cuándo y cómo él así lo ordene.»[73]

Las consideraciones del juez Brown eran subversivas a nuestro sistema constitucional, y de ser aprobadas por una mayoría del Tribunal hubieran llevado a una «era de absolutismo legislativo.»[74] Para el juez Harlan la teoría de la «extensión» era un misterio.

72. 182 U.S. 1, 12-13 (1904).
73. *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, 389 (1901).
74. *Ibid.*, 379.

«Confieso que no puedo comprender la idea de que el Congreso que vive y se mueve y existe por virtud de la Constitución, y que es, por tanto, criatura de ese instrumento, pueda, a su voluntad, legislar o excluir a su creador de los territorios que fueron adquiridos por autoridad de la Constitución.»[75]

La «incorporación» del juez White suscitaba una respuesta similar. «Me veo obligado a decir que esta idea de 'incorporación' tiene algún significado oculto que no puedo comprender. Está envuelta en algún misterio que no puedo descifrar.»[76] El juez Harlan rechazó completamente la idea de que la Constitución en su totalidad no se aplicaba a los territorios al ocurrir la anexión.

En todo caso, consideraba a Puerto Rico como incorporado a los Estados Unidos, por virtud de la ratificación del Tratado de París y como tal con derecho a la completa protección de la ley fundamental. La «inarticulada premisa mayor» del «imperialista», de que la conveniencia dictaba la concesión del poder extensivo al Congreso para gobernar sus dominios coloniales, fue rebatida contundentemente por el juez Harlan. De requerirse tal poder adicional, el procedimiento adecuado consistiría, pues, en enmendar la Constitución; no en interpretaciones judiciales.

Los jueces Gray y Fuller también abordaron el asunto; el primero se avino, mientras que el segundo emitió una opinión disidente, que apoyaron los jueces Harlan, Brewer y Peckham. El juez Gray reafirmó la posición del juez White y poco añadió a la teoría de «incorporación». El juez presidente Fuller, al aceptar que el poder de fijar impues-

75. *Ibid.*, 382.
76. *Ibid.*, 391.

tos con fines territoriales podía fundamentarse en el poder de gobernar los territorios, consideró los impuestos como de carácter nacional. No siendo impuestos locales, estaban, por tanto, sujetos al principio de uniformidad geográfica. Los poderes constitucionales no podían ser ampliados ni restringidos por una expansión de la nación.[77] El juez White, por consiguiente, recibió parte de la severa crítica del juez presidente Fuller.[78]

El cuadro lo completó el segundo *Caso Dooley*. Aunque estaba envuelta la misma sección de la Ley Foraker, los hechos sencillamente se alteraron, en el sentido de que las mercaderías habían sido importadas en San Juan procedentes de Nueva York. La imposición de los derechos de aduana se impugnó como una violación al Artículo I, Sección 9 («no se impondrá *ningún* impuesto o derecho de aduana a los artículos exportados desde cualquier estado.») El juez Brown definía el término exportación como aplicable solamente a mercaderías destinadas a un país extranjero, y, como Puerto Rico no era un país extranjero, el impuesto no podía ser de exportación. Fue más allá y consideró la exacción como un derecho sobre importaciones, ya que no beneficiaba a los Estados

77. "Los poderes delegados por el pueblo a sus agentes no se amplían por la expansión del dominio dentro del cual se ejercen. Cuando se establece la restricción del ejercicio de un poder en particular, por un agente en particular, *se pone fin* a la cuestión. "Sostener lo contrario sería socavar la base de nuestra ley constitucional y además, en efecto, reafirmar la proposición de que los estados y no el pueblo crearon el gobierno". *Ibid.*, 359.

78. "...El planteamiento parece ser que si una provincia organizada y poblada por otra soberanía, es adquirida por los Estados Unidos, el Congreso tiene el poder de conservarla, como una sombra dispersa, en un estado intermedio de existencia ambigua por un período indefinido; y más aún, que después de sacada de ese limbo, el comercio con la misma estará absolutamente sujeto a la voluntad del Congreso, independientemente de las disposiciones constitucionales". *Ibid.*, 372.

Unidos sino a Puerto Rico. Como tal, el impuesto se mantuvo sobre el principio de *Downes* v. *Bidwell.*

El juez White, en una opinión concurrente, siguió el sendero trazado por el juez Brown. Como Puerto Rico no era «un país fuera de la soberanía de los Estados Unidos y al margen de su autoridad legislativa»,[79] no era un país extranjero y no se le aplicaban las prohibiciones sobre impuestos de exportación. Estableció diferencias ante su disidencia en *DeLima* v. *Bidwell* y en *The Fourteen Diamond Rings Case,* en el sentido de que en la primera solamente reclamaba que las posesiones insulares eran «extranjeras» respecto de las existentes leyes de tarifa.

El juez presidente Fuller, seguido de los jueces Harlan, Brewer y Peckham, disintió. Disponía de numerosas armas constitucionales para anular la ley. Si Puerto Rico era parte de los Estados Unidos, el impuesto quedaba comprendido en el marco de uniformidad del Artículo 1, Sección 8. Si Puerto Rico todavía permanecía como un territorio extranjero después de la cesión, el derecho de aduana sería nulo, debido a la prohibición sobre impuestos de exportación estipuladas en el Artículo 1, Sección 9. En todo caso:

> «La prohibición de que no se impondrá impuesto o derecho de aduana sobre artículos exportados de cualquier estado', niega la existencia de poder alguno en el Congreso para imponer impuestos o derechos de aduana en cualquier forma sobre artículos exportados de un estado, no importa su destino, y siendo esto así, el acto de imponer los derechos de aduana en cuestión no es válido, aun cuando Puerto Rico

79. *Dooley* v. *United States,* 183 U.S. 151, 183 U.S. 151, 163 (1901).

después de su cesión, fuera un territorio extranjero o considerado como tal, un territorio doméstico o un territorio sometido a la voluntad del Congreso, independientemente de las limitaciones constitucionales.» [80]

El asunto no concluyó con la introducción de los conceptos de «incorporación» o «extensión». Las implicaciones lógicas de estas doctrinas eran evidentemente inaceptables para sus autores. El sostener una línea rígida en cuanto a un Congreso «sin restricciones», en el proceso de legislación para los territorios, produciría en realidad el «absolutismo legislativo» que pronosticó el juez Harlan. Mientras esto era conveniente para un nuevo estado imperial, su aplicación total significaba la negación total de las protecciones tradicionales que amparaban al individuo. Luego, «extensión» e «incorporación» entraron en la escena constitucional acompañados de una *advertencia.*

Tomando prestados conceptos del corriente conflicto sobre la interpretación adecuada de la Enmienda Décimocuarta, los jueces Brown y White insistieron en la retención de ciertos derechos naturales como limitaciones absolutas sobre el Congreso. En esto, ciertas indicaciones históricas pueden encontrarse en las observaciones del juez Bradley en *The Late Corporation of Jesus Christ of Latter-Day Saints* v. *United States*:

«Indudablemente, el Congreso, al legislar para los territorios estaría sujeto a aquellas limitaciones fundamentales que protegen los derechos personales formuladas en la Constitución y sus enmiendas; pero estas limitaciones existirían más bien por inferencia y el espíritu

80. *Ibid.*, 169.

general de la Constitución, de donde deriva el Congreso todos sus poderes, que por cualquier aplicación expresa y directa de sus disposiciones.»[81]

Aquí el juez Bradley modificó «limitaciones» con «fundamentales», implicando que existía una clasificación o categoría de limitaciones en la Constitución. También se advertía un fuerte sabor de la idea posterior de la ley natural en su preferencia por fundamentar las limitaciones en el «espíritu general de la Constitución», más bien que sobre disposiciones específicas.

Aunque hubo que esperar a casos posteriores[82] para que la cuestión se viese de hecho ante el Tribunal, las posiciones de los jueces Brown y White se pusieron de manifiesto en *Downes* v. *Bidwell*. En argumentos rememorativos de los «derechos adquiridos» que adujo el juez presidente Marshall, en defensa de la santidad de los contratos,[83] se planteó la alegación de que existe una distinción entre los derechos fundamentales y los derechos procesales. Los primeros eran fundamentales en cualquier gobierno libre y por lo tanto obligatorios para el Congreso tanto en los territorios como en los «Estados Unidos.» Los últimos, producto de la jurisprudencia anglosajona, requerían un acto de soberanía para hacerlos aplicables a la tradición legal no anglosajona.

81. 136 U.S. 1, 44 (1890). (Subrayado nuestro).

82. Vide: *Hawaii* v. *Mankichi*, 190 U.S. 197 (1903); *Kepner* v. *United States*, 195 U.S. 138 (1904); *Dorr* v. *United States*, 195 U.S. 138 (1904); *Trono* v. *United States*, 199 U.S. 521 (1905); *Rassmussen* v. *United States*, 197 U.S. 516 (1905); *Dowdell* v. *United States*, 221 U.S. 325 (1911); and *Balzac* v. *People of Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922). Estos casos comprendían las protecciones incorporadas en procesamientos por el gran jurado, juicios por un jurado menor, y prohibición contra doble riesgo.

83. *Fletcher* v. *Peck*, 6 Cranch 87 (1810).

«Sugerimos, sin intentar decidirlo, que podría haber una distinción entre ciertos derechos naturales puestos en vigor en la Constitución, por virtud de prohibiciones contra posible interferencia con ellos, y lo que podría calificarse de derechos artificiales o remediadores propios de nuestro propio sistema jurídico. A la primera clase pertenecen los derechos a expresar nuestra opinión religiosa, y a hacerlos públicos, o como suele decirse, a adorar a Dios de acuerdo a los dictados de nuestra propia conciencia; el derecho a la libertad personal y a la propiedad individual; a la libertad de expresión y de prensa; al libre acceso a los tribunales de justicia, al debido proceso de ley y a igual protección legal; a inmunidad respecto de allanamientos e incautaciones irrazonables, así como a castigos crueles e insólitos; y a cualesquiera otras inmunidades que sean indispensables para un gobierno libre. A la segunda clase pertenecen el derecho a la ciudadanía, al sufragio, *Minor* v. *Happersett*, 21 Wall. 162, y a los métodos particulares de procedimiento especificados en la Constitución, y que son peculiares a la jurisprudencia anglosajona, algunos de los cuales ya los estados han decidido que son innecesarios para la adecuada protección de los individuos.

Indistintamente de lo que, al fin, decida el pueblo norteamericano en cuanto al *status* de estas islas y sus habitantes —que se les ingrese en la hermandad de estados o que se les permita constituirse en gobiernos independientes— ello no implica que en el interín, mientras se hace decisión, el pueblo permanezca, en cuanto a derechos personales, sin la protección que provee nuestra Constitución y sujeto tan sólo al control arbitrario del Congreso... No deseamos, sin embargo, anticipar las dificultades que naturalmente surgirían al respecto, sino rechazar cualquier intento de sostener que los habitantes

de estos territorios están sujetos al poder ilimitado del Congreso para tratar con ellos a base de la teoría de que no tienen derechos que el Congreso esté obligado a respetar.» [84]

El enfoque judicial a la Enmienda 14, que permitía a los estados experimentar con nuevos procedimientos criminales, fue transferida, *mutatis mutandis*, a la experimentación congresional en asuntos de colonialismo.

Cupo a la «excepción excéntrica»,[85] John Marshall Harlan, el levantar su voz en protesta contra cualquier doctrina que pudiera despojar al individuo de sus protecciones constitucionales. El juez

84. Del juez Brown, *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, 282-283 (1901). "...Hay una clara distinción entre aquellas prohibiciones que van a la raíz misma del poder del Congreso para actuar, no importa el tiempo y lugar, y aquellas que funcionan solamente 'a través de los Estados Unidos' o entre los varios estados". *Ibid.*, 277.

"Aunque, por consiguiente no hay limitación expresa o implícita sobre el Congreso en el ejercicio de su poder de crear gobiernos locales para cualquiera de los territorios, o para todos, de suerte que ese cuerpo esté restringido en su más extensa amplitud discrecional, de ello no se desprende que no haya ciertos principios inherentes, si bien no explícitos, que constituyen el fundamento de todo gobierno libre que no pueden transgredirse impunemente. Mas esto no insinúa que toda limitación expresa y aplicable de la Constitución, no tenga fuerza, sino que aun en casos en donde no haya una orden directa de la Constitución, que se aplique, pueden haber, sin embargo, restricciones de tan fundamental naturaleza que no podrán transgredirse, aunque no se incluyan explícitamente en la Constitución". Juez White, *Ibid.*, 290-291. Cf. Juez White, *Ibid.*, 294-295.

85. "Entre la incorporación de la Enmienda 14 en la Constitución y el comienzo de las funciones de los presentes incumbentes del Tribunal —un período de setenta años— el alcance de esa enmienda fue objeto de las decisiones de cuarenta y tres jueces. De todos estos jueces, sólo uno, a quien respetuosamente puede llamársele una excepción excéntrica, jamás indicó la creencia de que la Enmienda 14 era un resumen taquigráfico de las primeras ocho enmiendas, que hasta entonces solamente limitaban al Gobierno Federal, y que el debido proceso incorporaba estas ocho enmiendas como restricciones a los poderes de los estados". Juez Frankfurter, *Adamson* v. *California*, 332 U.S. 46, 62 (1947).

presidente Fuller, al que se unieron los jueces Harlan, Brewer y Peckhan, había disentido fuertemente en *Hawaii* v. *Mankichi*, la primera victoria real para los defensores de la doctrina de «incorporación» en el campo de los derechos individuales. Un año más tarde, los jueces Peckham, Fuller y Brewer abandonaron al juez Harlan y se unieron a la mayoría. Por voz del juez Peckham, consideraron a *Hawaii* v. *Mankichi* como precedente y se sintieron sujetos a su autoridad.[86] El juez Harlan, sin embargo, nunca dejó el campo a aquellos magistrados que abogaban por la distinción entre los «derechos naturales», fundamentales para cualquier sociedad libre, y los «derechos artificiales o remediatorios», peculiares al sistema jurídico anglosajón. Prosiguió con sus críticas, fuera el tema los territorios o la Enmienda 14.[87] Esto significaba

86. "Concurro con el resultado de la opinión del tribunal en este caso, la cual sostiene la convicción de los demandantes en un juicio en Manila, en las Islas Filipinas, por una ofensa criminal, sin un jurado. Así lo hago simplemente, debido a la decisión en *Hawaii* v. *Mankichi*, 190 U.S. 197. Ese caso lo decidió las opiniones concurrentes de una mayoría de este Tribunal y aunque no concurrí ni concurro con estas opiniones, el caso, a mi juicio, tiene autoridad, para el resultado a que se ha llegado en el caso que se ventila ante nosotros, es decir, que un juicio por jurado no constituye una necesidad constitucional en un caso criminal ventilado en Hawaii o en las Islas Filipinas. No obstante, en tanto que me avengo al fallo, no deseo que se me interprete como que respaldo la opinión de que *Downes* v. *Bidwell*, 182 U.S. 244, constituye autoridad alguna para esta decisión. Tal caso constituye autoridad sólo por la proposición de que el demandante no tenía derecho a recobrar los derechos de aduana que había pagado bajo protesta por la importación en la ciudad de Nueva York de ciertas naranjas procedentes del puerto de San Juan, en la isla de Puerto Rico, en noviembre de 1900, luego de aprobada la ley conocida como Ley Foraker. Las varias razones aducidas por los jueces para llegar a tal conclusión, y que no fueron respaldadas por la mayoría del tribunal, sencillamente no obligan. El caso *Mankichi* está, sin embargo, en orden, y exige una reafirmación de esta opinión". *Dorr* v. *United States*, 195 U.S. 138, 153-154 (1904).

87. "Concerniente a lo último véase sus disensiones en *Hurtado* v. *California*, 110 U.S. 516, 538 (1884), *Maxwell* v. *Dow*, 176 U.S. 581,

que si el juez Harlan presuponía la operación automática de toda la Constitución en los territorios, no podría suscitarse cuestión alguna en cuanto a la naturaleza de sus disposiciones. El acto de soberanía, *i. e.*, la autorización congresional, tan esencial para la aplicación total en las teorías de «extensión» e «incorporación», era obviamente superflua en cualquier doctrina que no reconociera la distinción arbitraria entre los «Estados Unidos» y los territorios. Aunque el mismo juez Harlan habló sobre «los derechos fundamentales», simplemente describía la naturaleza de cualquier protección constitucional más bien que intentar una jerarquía de las garantías constitucionales. Hasta su muerte, en 1911, continuó insistiendo sobre la naturaleza fundamental de los derechos procesales inherentes al sistema jurídico anglosajón. El juicio por jurado, el procesamiento por un gran jurado y la protección contra doble riesgo, que informaban los planteamientos de los casos de la época, todos eran inmediatamente aplicables en los territorios insulares.

> «No creo ahora más de lo que creí cuando *Hawaii* v. *Mankichi*, 190 U. S. 197, se decidió, que las disposiciones de la Constitución Federal en cuanto a jurados mayores y menores se relacionan con meros métodos de procedimiento y no son de naturaleza fundamental. En mi opinión, las garantías para la protección de la vida, la libertad y la propiedad, según aparecen en la Constitución, son para beneficio de todos, indistintamente de raza o nacimiento, en los estados

605 (1900), *Patterson* v. *Colorado*, 205 U.S. 454, 463 (1907), y *Tuining* v. *New Jersey*, 211 U.S. 78, 114 (1918). Nótese también que él estuvo de acuerdo con el juez Field en su disensión en *O'Neil* v. *Vermont*, 144 U.S. 323, 327 (1892).

que integran la Unión, o en cualquier territorio, independientemente de cómo se haya adquirido, y sobre cuyos habitantes el Gobierno de los Estados Unidos pueden ejercer los poderes que le ha conferido la Constitución.»[88]

En 1922 la polvareda del debate se había calmado. Era evidente que no sólo había perdido el juez Harlan, sino también irónicamente, el juez Brown. Balzac, un puertorriqueño que adquirió la ciudadanía de los Estados Unidos, por virtud de la Ley Jones de 1917, alegaba que a él se le había privado de su garantía de la Sexta Enmienda a un juicio por jurado. En *Balzac* v. *People of Porto Rico*[89] el Tribunal, sin disentimiento alguno, desestimó su alegato.

«Los *Casos Insulares* revelaron gran diversidad de opiniones en este Tribunal en cuanto al *status* constitucional del territorio adquirido por el Tratado de París que puso fin a la Guerra Hispanoamericana, pero el *Caso Dorr* demuestra que la opinión del juez White, de la mayoría, en *Downes* v. *Bidwell*, se ha convertido en la ley establecida del Tribunal.»[90]

El juez presidente Taft aceptó sin dudas ni reservas la «incorporación.»[91] Dado ese paso, no con-

88. *Dorr*, v. *United States*, 195 U.S. 138, 154 (1904).

89. 28 U.S. 298 (1922).

90. *Ibid.*, 304-305.

91. La Constitución de los Estados Unidos está vigente en Puerto Rico como lo está en dondequiera y cuandoquiera que se ejerza el poder soberano de ese gobierno. Esto no sólo ha admitido sino que lo ha recalcado este Tribunal en todas sus expresiones de autoridad sobre los asuntos suscitados en los *Casos Insulares*, especialmente en el *Downes* v. *Bidwell* y los *Casos Dorr*. La Constitución, sin embargo, contiene concesiones de poder y limitaciones que en la naturaleza de las cosas no son siempre ni en todo lugar aplicables, y la cuestión real en los *Casos Insulares* no era

sideraba que hubiera variado el *status* de la Isla como resultado de la Ley Jones. «Es localidad lo que determina la aplicación de la Constitución, en tales materias como el procedimiento judicial, y no el *status* de la gente que vive en ella.»[92] Otra vez, la única agencia autorizada para cambiar la «localidad» sería el Congreso. Esto podría hacerse por «...declaración expresa, o por una implicación tan fuerte que excluyera cualquier otro punto de vista.»[93] Luego, la posición del juez presidente Taft compendió el triunfo final del juez White y la correspondiente derrota de los jueces Harlan y Brown.[94]

si la Constitución se extendía a las Filipinas o a Puerto Rico cuando fuimos allá, sino qué disposiciones eran aplicables a modo de limitación del ejercicio del poder ejecutivo y legislativo al tratar con nuevas condiciones y requerimientos. Las garantías de ciertos derechos personales fundamentales declarados en la Constitución, como, por ejemplo, que ninguna persona podía ser privada de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso de ley, tenían desde el principio completa aplicación en las Filipinas y en Puerto Rico... *Balzac* v. *People of Porto Rico*, 258 U.S. 298, 312-313 (1922).

92. *Ibid.*, 309.

93. *Ibid.*, 306.

94. Pese a la aparente finalidad de las decisiones en los *Casos Insulares*, la cuestión en cuanto a que "la Constitución sigue a la bandera" reapareció en diferente contexto luego de la Segunda Guerra Mundial. Bajo el Artículo 2 (11) del *Código Uniforme de Justicia Militar* los dependientes y empleados civiles que acompañaban a las fuerzas armadas de los Estados Unidos en ultramar tenían que someterse, bajo ciertas circunstancias, a la jurisdicción militar. El enjuiciamiento de tales dependientes y/o empleados civiles por las cortes marciales de los Estados Unidos, en un país extranjero, a causa de un delito perpetrado en ese país, se enfrentó de inmediato a objeciones constitucionales. El juez Clark, como portavoz de lo que resultó ser una temporera mayoría en *Kinsella* v. *Krueger* (1956), negó la necesidad de proveer o bien un tribunal constitucional (uno creado conforme al Artículo III de la Constitución) o bien un juicio por jurado. Evitando totalmente cualquier examen del poder congresional "Para establecer Normas para el Gobierno y Regulación de las Fuerzas Terrestres y Navales", basó su decisión en los *Casos Insulares* (particularmente *Hawaii* v. *Mankichi*, *Dorr* v. *United States*, y *Balzac* v. *Porto Rico*) e *In*

Re Ross. "En los casos procedentes de Hawaii, Filipinas y Puerto Rico, este Tribunal ha reconocido el poder del Congreso para establecer un sistema legal que no proveía para juicio por jurado". 351 U.S. 470, 475.

Los jueces Frankfurter, Warren, Black y Douglas se reservaron para fecha posterior sus puntos de vista. No obstante, los tres últimos indicaron que disentirían. El juez Frankfurter entró una "reserva" en la que señalaba que los *Casos Insulares* no tenían que ver con la cuestión que se consideraba, mientras *In Re Ross* "...representan, histórica y jurídicamente, un episodio del pasado muerto tan poco vinculado al mundo actual como la calesa de un caballo al más reciente avión de retropropulsión". 351 U.S. 470, 482.

La posición de Clark gozó de la más breve de las influencias. Justamente en la próxima sesión del Tribunal Supremo se volvió a considerar el caso y en *Reid* v. *Covert* (1956) el fallo anterior fue desestimado. Un cambio en el personal (los jueces Minton y Reed abandonaron el Tribunal) y un cambio de opinión (el juez Harlan, el joven) redujeron la mayoría en *Kinsella* v. *Kruger* (1956) a una minoría de dos (los jueces Clark y Burton). La nueva mayoría se dividió: el juez presidente Warren y los jueces Black, Douglas y Brennan negaban a los militares todo poder para enjuiciar a los civiles, mientras los jueces Harlan y Frankfurter restringieron su influencia a los casos de delitos capitales. El juez Black, en opinión separada que suscribieron el juez presidente Warren y los jueces Douglas y Brennan, despachó el *In Re Ross* como una reliquia de tiempos idos. La confianza depositada en los *Casos Insulares* estaba fuera de lugar, toda vez que involucraban el poder del Congreso sobre los territorios, mientras los casos en cuestión bregaban con lo juicios militares. "Aún más, sostenemos que ni a los casos ni a su razonamiento se les debe otorgar mayor expansión. La idea de que la Carta de Derechos y otras protecciones constitucionales contra el gobierno arbitrario son inoperantes cuando resultan inconvenientes o cuando de otro modo lo dictaminan las circunstancias es una doctrina muy peligrosa, que si se permite prosperar anularía los beneficios de una Constitución escrita y socavaría los cimientos de nuestro gobierno". 354 U.S. 114. Dicho con sencillez, el juez Black pensaba igual que Harlan, el viejo. El juez Frankfurter también sostenía que los precedentes de los *Casos Insulares* no se aplicaban. Harlan, el joven, estaba de acuerdo, pero se resistía a ir tan lejos como el juez Black en cuanto a descartar los *Casos Insulares* como anomalías históricas. Dadas estas actitudes, el centro de la contienda se trasladó naturalmente al poder del Congreso bajo el Artículo I, Sección 8 "para establecer Normas para el Gobierno y Regulación de las Fuerzas Terrestres y Navales". Fue dentro de este contexto que el Tribunal Supremo rechazó, en este caso y los subsiguientes, todo derecho de los militares a enjuiciar a los civiles. Es menester reconocer que uno de los efectos de estas decisiones consistió en limitar la doctrina de los *Casos Insulares* a los territorios e, implícitamente, considerarlos casi como curiosidades constitucionales.

Los antimperialistas podían reclamar, con mérito substancial, que la elección de 1900 no era un mandato para el imperialismo. Dada la multiplicidad y confusión de asuntos, fue imposible medir los sentimientos populares en pro o en contra del colonialismo por el número de votos a favor de McKinley y Bryan. De hecho, sin embargo, la victoria de McKinley marcó el final del imperialismo como una cuestión política de importancia en los Estados Unidos. En contraste, no se produjo incertidumbre sobre el significado de las decisiones del Tribunal Supremo. Aun cuando el Tribunal Supremo se hubiese dividido hondamente sobre la cuestión, y las opiniones de los jueces individuales adoleciesen de falta de claridad, al emitirse las decisiones en los *Casos Insulares* se había insertado un sistema colonial en la Constitución de los Estados Unidos. De ahí en adelante el único freno sobre la diseminación del colonialismo norteamericano fue de índole política.

CAPÍTULO X

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley Foraker se convirtió en ley el 12 de abril de 1900. En el transcurso del tiempo esta primera ley orgánica para Puerto Rico ha tendido a desaparecer de las páginas de la historia. Si es que se menciona, aparece como estableciendo un gobierno civil para la Isla, con alusiones ocasionales a la tarifa. Sin embargo, como un hito en el desarrollo de la política territorial norteamericana, la Ley Foraker merece mayor atención. Mucha importancia se le ha dado al cambio repentino del expansionismo al imperialismo. Pero en algún punto de esa transición radical los Estados Unidos hicieron una decisión concreta de adoptar el colonialismo. En algún punto del proceso, los Estados Unidos se habían encarado al problema práctico de gobernar las nuevas posesiones, concluyendo que se trataba de gobernar a súbditos. Este paso decisivo en la historia constitucional y política norteamericana fue casi de inmediato opacado ante la consiguiente lucha por suavizar la naturaleza del imperialismo norteamericano. Como resultado, el verdadero significado de la Ley Fora-

ker se ha tornado difuso. Sólo mediante un análisis de la Ley Foraker pueden exponerse las fuerzas que gestaron el colonialismo norteamericano, así como las razones que tuvieron para actuar de esa forma.

¿Por qué fue necesario adoptar el colonialismo? La respuesta que se da generalmente es que los Estados Unidos actuaron con motivos razonablemente faltos de egoísmo y, a la vez, prácticos. Muchos de los imperialistas se preocupaban por las dificultades que se confrontarían, en caso de que los nuevos territorios fuesen absorbidos de inmediato en la Unión norteamericana como participantes en igualdad de condiciones. Gran parte del pueblo filipino no estaba, evidentemente, preparado, por su formación o educación, para enfrentarse a las responsabilidades del gobierno propio. Los puertorriqueños, los hawaiianos y el resto de los filipinos, aunque teóricamente estaban capacitados para el gobierno propio, no estaban familiarizados con el sistema político, legal y constitucional norteamericano. Sustituir forzadamente con este último los modos a los que estaban acostumbrados, podría ser extremadamente oneroso y arriesgado. Las probabilidades de aliviar el problema mediante una sustancial colonización norteamericana resultaban remotas. Además —y aquí se auscultan ciertos matices racistas— los Estados Unidos sufrirían por la inclusión en masa de estos «extranjeros.» Por lo tanto, el colonialismo proveía los medios para que, con el tiempo, se pudiese educar y preparar a los nativos para lograr la completa ciudadanía en el futuro, con sus concomitantes derechos y responsabilidades.

El juez Frankfurter resumió tal punto de vista en *Granville-Smith* v. *Granville-Smith* (1955):

«Entre territorios 'incorporados' y 'no incorporados' se estableció una diferencia esencial. La primera categoría entrañaba las potencialidades para la estadidad de igual modo que en los territorios continentales. La Constitución de los Estados Unidos, incluyendo la Carta de Derechos, se aplicaba totalmente a un territorio 'incorporado'... La segunda categoría se refería a posesiones de los Estados Unidos que no se estimaban como futuros estados. A éstos se extendían solamente algunos principios de la Constitución, aunque no definidos... La incidencia de la diferenciación recayó en dos áreas: (a) el derecho a juicio por jurado y protecciones similares...; (b) el derecho del Gobierno Federal de imponer impuestos sobre los productos territoriales sobre una base no uniforme...» [1]

Esta explicación, si bien tiene cierto mérito, resulta políticamente simplista, si se aduce como la causa *principal* para la adopción del colonialismo. El aceptar una distinción basada en «las potencialidades para la estadidad» implica aceptar la racionalización en vez de la razón. Ciertamente, a la luz de las condiciones y expectativas contemporáneas, Puerto Rico poseía todas «las potencialidades para la estadidad.» Un territorio solía clasificarse como no apto para la estadidad cuando representaba una amenaza para los intereses de los Estados Unidos continentales. En esto radica la respuesta.

Embriagados por sus propias ideas y el emocionalismo generado por la Guerra Hispanoamericana, los imperialistas acrecentaron con éxito el territorio de los Estados Unidos. La sensatez se impuso después que la nación había aceptado los frutos de la «espléndida pequeña guerra.» Para

1. 349 U.S. 1, 5 (1955).

establecer un hecho básico, los Estados Unidos habían anexionado tierras pobladas por gentes de cultura, idioma y patrimonio político diferentes. Aparte de la incomodidad resultante, la situación se agravó con motivo de lo que muchos consideraron como una amenaza a la seguridad económica norteamericana. Los territorios tropicales, en caso de que siguiera el patrón anterior de expansión asimilista, tendrían libertad para inundar los mercados norteamericanos con artículos y mano de obra baratos. Para prevenir este dasastre actuaron los proteccionistas. Cuando en la Ley Foraker se decidió en favor del colonialismo, la motivación fue doble: la «protección» y el «precedente».

Para garantizar la seguridad de los mercados norteamericanos y al mismo tiempo usufructuar los beneficios que se esperaban del imperialismo, era mandatorio que se estableciera el poder plenario del Congreso sobre los territorios, es decir, el colonialismo. Ello satisfaría las necesidades de «protección» permitiendo que los Estados Unidos establecieran barreras tarifarias entre la metrópoli y las posesiones insulares. El «precedente» figuraba en la Ley Foraker sencillamente porque Puerto Rico se convirtió en el vehículo para la decisión. Los temores norteamericanos no los habían suscitado Puerto Rico ni Hawaii, sino las Islas Filipinas. Los primeros, particularmente Puerto Rico, no constituían una seria fuente de competencia real o potencial. Las Islas Filipinas, por el contrario, eran consideradas el mayor punto de peligro. Representaban la puerta por la cual no sólo los productos del Oriente, sino posiblemente los de Europa también, podrían inundar a los Estados Unidos. Imposibilitados para legislar directamen-

te para las Filipinas, debido a la insurrección, los Estados Unidos tuvieron que establecer un precedente con Puerto Rico. De tal manera la decisión en favor del colonialismo se tomó en beneficio de la «protección», y contra las Islas Filipinas.

¿Quién tomó la decisión? Formalmente, el sistema político, tal como se manifiesta en la ley, es de la incumbencia del Ejecutivo y del Congreso. En este momento, el Presidente abdicó sus funciones como principal legislador. Una vez que su «simple deber» dejó de significar libre comercio, McKinley se limitó al papel pasivo de indicar, privadamente, su aceptación de la decisión colonial. En cuanto al Congreso, la gran mayoría demostró estar constituida no más que por observadores «cómplices» o críticos inanes. Y ¿qué tal de los otros grupos a los que comúnmente se les atribuía un papel en la toma de decisiones, los grupos de presión y el pueblo? Este tuvo su única oportunidad durante las elecciones presidenciales y congresionales de 1900, después de consumados los hechos. La victoria de McKinley y los republicanos, pese a los esfuerzos por hacer del imperialismo el centro de la campaña, reflejó un voto por «el plato de lentejas» más bien que por el colonialismo. Por contraste, los grupos de presión individuales se hicieron escuchar. El Quincuagésimosexto Congreso resistió el constante ataque de la propaganda imperialista y antimperialista, arrojaba en discursos, diarios y publicaciones periódicas. Puerto Rico estaba bastante bien representado ante el ejecutivo y el Congreso. La agricultura doméstica, con el azúcar y el tabaco al frente, no vaciló en expresar su preocupación por el libre comercio. Como refutación, varias asociaciones de comerciantes hicieron peticiones en favor del libre comercio. A to-

dos se les escuchó, a algunos con más atención que a otros.

Sin embargo, la decisión efectiva en favor del colonialismo no provino de ninguno de estos grupos. Decidieron los líderes republicanos congresionales, que actuaban en beneficio de la «protección» y del Partido Republicano. Contando con el imperialismo y el proteccionismo como dos pilares de republicanismo en 1900, los líderes congresionales republicanos se aprovecharon de la oportunidad que les presentabh la legislación para Puerto Rico para resolver cualquier conflicto entre ambos que pudiera perjudicar al Partido Republicano. Al crear un estado colonial para las recientes adquisiciones, garantizaron el continuado éxito político del partido manteniendo inviolados los consabidos pilares del imperialismo y el proteccionismo, lo cual consiguieron mediante el hábil uso de la maquinaria legislativa, la disciplina de partido y las presiones del año de elecciones.

Sin embargo, la toma de decisiones no terminó con el Congreso. Aun cuando éste iniciara la política del colonialismo, en vista de los asuntos constitucionales que suscitó la tarifa, se necesitaba la aprobación del Tribunal Supremo. Desde 1803 el Tribunal Supremo ha negado reiteradamente su participación en cuanto a la estructuración de la política, adoptando insistentemente la posición de que su papel era uno de adjudicación constitucional. De ser ello cierto, las decisiones rendidas en los *Casos Insulares* se consideraban la opinión de un tribunal solamente atento a la autoridad del Congreso. Con todo, el señor Dooley, tal vez expresando el «ingenio del cinismo»,[2] se acercó un poco

2. Opinión concurrente del juez Frankfurter, *American Federation of Labor* v. *American Sash and Door Co.*, 335 U.S. 538, 557. (1949).

a la verdad cuando observó que «independientemente de que la Constitución siga o no a la bandera, el Tribunal Supremo sigue los resultados de los comicios.» El número de opiniones y de doctrinas contradictorias que surgieron en *Downes* v. *Bidwell* sugerían que el Tribunal no desconocía las implicaciones políticas de su decisión. No importa el enfoque del Tribunal Supremo, de su decisión resultó un hecho claro. El colonailismo pasó a formar parte de la Constitución de los Estados Unidos.

Una pregunta más exige respuesta. ¿Por qué se tomó a Puerto Rico para que soportara el golpe de la decisión? La selección no tuvo inicialmente carácter consciente. Ciertamente, ninguna conspiración maquiavélica había predeterminado que se sacrificara a la Isla en bien del colonialismo norteamericano. Tanto el Presidente como el Congreso tuvieron en el principio las mejores intenciones. Sinceramente interesados en el bienestar de los puertorriqueños, su único propósito había sido el de aliviar la angustia causada por la depresión económica y la presencia continua de los militares pero una combinación de circunstancias precipitó el problema.

Los calurosos debates en torno al Tratado de París y las acompañantes resoluciones del Senado no habían producido una decisión en cuanto a la política territorial a seguirse sobre las adiciones insulares. El triunfo de la anexión no fue el triunfo del colonialismo. Pero cuando el Presidente McKinley tradujo el bienestar de Puerto Rico con «nuestro claro deber de abolir todas las tarifas de aduana entre los Estados Unidos y Puerto Rico...», se echó la suerte para el más sutil imperialista. La decisión en cuanto al *status* constitu-

cional y político de los nuevos territorios ya no podría aplazarse más. Los peligros, inherentes a modo de precedente, en el libre comercio para Puerto Rico, exigían acción firme para evitar la reconversión del imperialismo al expansionismo tradicional.

Más aún, si había que tomar una decisión en este momento, Puerto Rico ofrecía de hecho una ventaja positiva. Era posible lograr el colonialismo bajo la apariencia del humanitarismo. Todos convenían en que a Puerto Rico le urgía dinero para reconstruir su economía arruinada. La imposición de una tarifa, cuyos ingresos se asignaran a la Isla, superficialmente ofrecía la respuesta. Podía alegarse, como en efecto se hizo, que el Congreso estaba cumpliendo con «nuestro claro deber», según lo exigían las condiciones existentes. Por lo tanto se hizo posible adoptar el colonialismo, recalcando la devoción norteamericana al bienestar de Puerto Rico. En vista de estas consideraciones, la legislación para Puerto Rico sirvió para notificar al pueblo ocupado, a la nación y al Tribunal Supremo que el gobierno norteamericano podría, de ahora en adelante, diferenciar entre los Estados Unidos y sus colonias, no estando los dos sobre el mismo plano constitucional y político.

Debe añadirse una breve posdata sobre Puerto Rico. Aparentemente destinado para el tratamiento otorgado a territorios continentales, resultó víctima de una ironía histórica. Las esperanzas inmediatas de los puertorriqueños se pasaron por alto para apuntalar las defensas económicas norteamericanas contra las Islas Filipinas. Establecido el colonialismo, el Congreso, en el decurso del tiempo, liberó a las Islas Filipinas e incorporó a Hawaii y Alaska, que luego lograron la estadidad.

Solamente Puerto Rico permanece como un territorio no incorporado en el sentido técnico constitucional. Pero, a la luz de la presente condición jurídica de la Isla como el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tal vez los republicanos legislaron, como ellos alegaron en 1900, teniendo en mente sólo el bienestar de los puertorriqueños. Tal sería, pues, la mayor ironía de todas.

BIBLIOGRAFIA

I. LISTA DE CASOS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS ESTADOS UNIDOS

American Insurance Company and Ocean Insurance Company (of New York) v. 356 Bales of Cotton: David Canter, Claimant, 1 Peters 511 (1828).

American Publishing Company v. *Fisher*, 166 U.S. 464 (1897).

Balzac v. *People of Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922).

Benner, et al. v. *Porter*, 9 Howard 235 (1850).

Binns v. *United States*, 194 U.S. 486 (1904).

Callan v. *Wilson*, 127 U.S. 540 (1888).

Capital Traction Company v. *Hof*, 174 U.S. 1 (1899).

Chicago, Rock Island and Pacific Railway Company v. *McGlinn*, 114 U.S. 542 (1885).

Clinton, et al. v. *Englebrecht*, 13 Wallace 434 (1872).

Corporation of New Orleans v. *Winter, et al.*, 1 Wheaton 90 (1816).

Cross, et al. v. *Harrison*, 16 Howard 164 (1853).

DeLima v. *Bidwell*, 182 U.S. 1 (1901).

Domenech, Treasurer of Puerto Rico, v. *National City Bank of New York*, 294 U.S. 199 (1935).

Dooley v. *United States*, 182 U.S. 222 (1901).

Dooley v. *United States*, 183 U.S. 151 (1901).

Dorr v. *United States*, 195 U.S. 138 (1904).

Dowdell v. *United States*, 221 U.S. 325 (1911).

Downes v. *Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901).
Dred Scott v. *Sanford*, 19 Howard 393 (1857).
El Paso and Northeastern Railway Company v. *Gutierrez, Administratrix*, 215 U.S. 87 (1909).
Fleming, et al. v. *Page*, 9 Howard 603 (1850).
Fourteen Diamond Rings, Emil J. Pepke, Claimant v. *United States*, 183 U.S. 176 (1901).
Grisham v. *Hagan*, 361 U.S. 278 (1960).
Gonzales v. *Williams*, 192 U.S. 1 (1904).
Granville-Smith v. *Granville-Smith*, 349 U.S. 1 (1955).
Gromer, Treasurer of Porto Rico, v. *Standard Dredging Company*, 244 U.S. 362 (1912).
Hawaii v. *Mankichi*, 190 U.S. 197 (1903).
Hepburn and Dundas v. *Ellzey*, 2 Cranch 445 (1805).
Jones v. *United States*, 137 U.S. 202 (1890).
Kepper v. *United States*, 195 U.S. 100 (1904).
Kinsella v. *Krueger*, 351 U.S. 470 (1956).
Kinsella v. *United States ex rel. Singleton*, 361 U.S. 234 (1960).
Loughborough v. *Blake*, 5 Wheaton 317 (1820).
McAllister v. *United States*, 141 U.S. 174 (1891).
McElroy v. *United States ex rel. Guagliardo* 361 U.S. 281 (1960).
Missouri v. *Holland, United States Game Warden*, 252 U.S. 416 (1920).
Murphy v. *Ramsey and Others*, 114 U.S. 15 (1885).
National Bank v. *Country of Yankton*, 101 U.S. 129 (1880).
Neeley v. *Henkel (Núm. I)*, 180 U.S. 109 (1901).
New York ex rel. Kopel v. *Bingham, Police Commissioner of the City of New York*, 211 U.S. 469 (1909).
Porto Rico v. *Rosaly y Castillo*, 227 U.S. 270 (1913).
Puerto Rico v. *The Shell Co. (P.R.). Limited. et al.*, 302 U.S. 253 (1937).
Rassmussen v. *United States*, 197 U.S. 516 (1905).
Reid v. *Covert*, 354 U.S. 1 (1957).
Reynolds v. *United States*, 98 U.S. 145 (1879).
Ross, In re, 140 U.S. 453 (1891).
Sere and Laralde, v. *Pitot and others*, 6 Cranch 332 (1810).

Simms v. *Simms*, 175 U.S. 162 (1899).
Springville v. *Thomas*, 166 U.S. 707 (1897).
The Late Corporation of the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints (Mormon Church) v. *United States*, 136 U.S. (1890).
Thompson v. *Utah*, 170 U.S. 343 (1898).
Trono v. *United States*, 199 U.S. 521 (1905).
United States v. *Dawson*, 15 Howard 467 (1853).
United States v. *Gratiot, et al.*, 14 Peters 526 (1840).
United States v. *Kagama and Another, Indians*, 118 U.S. 375 (1886).
United States v. *McMillan*, 165 U.S. 504 (1897).
United States v. *Rice*, 4 Wheaton 246 (1819).
Videl, In re, 179 U.S. 126 (1900).
Wagoner v. *Evans*, 170 U.S. 588 (1898).
Webster v. *Reid*, 11 Howard 437 (1851).

II. DOCUMENTOS

Carroll, Henry K. *Report on the Island of Porto Rico: Its Population. Civil Government, Commerce, Industries, Productions, Roads, Tariff, and Currency, with Recommendations.* Washington: Government Printing Office, 1899.
Office of Puerto Rico. *Documents on the Constitutional History of Puerto Rico.* Washington: Office of Puerto Rico, s.f.
United States. Congress. House of Representatives. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899.* 56th Congress, 1st Session, H. Doc. 2 Washington: Government Printing Office, 1900.
United States, Congress. House of Representatives. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900.* 56 th Congress, 2nd Session, H. Doc. 2. Washington: Government Printing Office, 1901.
United States. Congress. House of Representatives. *Biographical Directory of the American Congress.*

1774-1927. 69th Congress, 2nd Session, H. Doc. 783. Washington: Government Printing Office, 1928.

United States. Congress. House of Representatives. *The Insular Cases, Comprising the Records, Briefs, and Arguments of Counsel in the Insular Cases of the October Term, 1900, in the Supreme Court of the United States, including the Appendixes Thereto*. 56th Congress, 2nd Session, H. Doc. 509. Washington: Government Printing Office, 1901.

United States. Congress. House of Representatives. *Letter from the Assistant Secretary of War, Transmitting a Reply to the Resolution of the House of Representatives of March 30, 1900. Relating to Any Opinion or Opinions of a Law Officer of That Department on the Relations of the Island of Puerto Rico to the Constitution*. 56th Congress, 1st Session, H. Doc. 594.

United States. Congress. House of Representatives. *Letter from the Secretary of the Treasury, Transmitting in Response to the Resolution of the House Reports of Collectors of Customs as to Names of Importers of Goods from Porto Rico*. 56th Congress, 1st Session, H. Doc. 589.

United States. Congress. House of Representatives. *Message from the President of the United States, Transmitting a Recommendation to Congress Providing for the Relief of the People of the Island of Porto Rico by an Appropriation of the Customs Duties Collected in Said Island*. 56th Congress, 1st Session, H. Doc. 479.

United States. Congress. House of Representatives. *Special Report on the Beet Sugar Industry*. 55th Congress, 2nd Session, H. Doc. 396. Washington: Government Printing Office, 1899.

United States. Congress. House of Representatives. Committee on Insular Affairs. *Administration of Civil Affairs in Porto Rico, etc.* House Report 1105, to accompany H. J. Res. 241. 56th Congress, 1st Session.

United States. Congress. House of Representatives.

Committe on Insular Affairs. *Administration of Civil Affairs in Porto Rico. House Report* 1106, to accompany S.R. 116. 56th Congress, 1st Session.
United States. Congress. House of Representatives. Committee on Insular Affairs. *Committee Reports and Hearings, and Acts Relating Thereto.* 56th Congress, 1st and 2nd Sessions, 1900-1901. Washington: Government Printing Office, 1902.
United States. Congress. House of Representatives. Committee on Rules. *Relief of Porto Rico.* House Report 991, to accompany H. Res. 217. 56th Congress, 1st Session.
United States. Congress. House of Representatives. Committee on Ways and Means. *Admission of Certain Articles Free of Duty from Porto Rico and Cuba.* House Report 1766, to accompany H. J. Res. 181. 56th Congress, 1st Session.
United States. Congress. House of Representatives. Committee on Ways and Means. *Revenue for the Relief of Puerto Rico.* House Report 986, to accompany H. R. 8245 with the amendments of the Senate. 56th Congress, 1st Session.
United States. Congress. House of Representatives. Committee on Ways and Means. *To Regulate the Trade of Puerto Rico, and for Other Purposes.* House Report 249, to accompany H. R. 8245. 56th Congress, 1st Session.
United States. Congress. Senate. *Compilation of the Acts of Congress, Treaties, and Proclamations Relating to Insular and Military Affairs from March 4, 1897 to March 3, 1903.* 58th Congress, 2nd Session, S. Doc. 105. Washington: Government Printing Office, 1904.
United States. Congress. Senate. *Conference Report.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc 228.
United States. Congress. Senate. *Education in Porto Rico.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 363.
United States. Congress. Senate. *First Annual Report of Charles H. Allen, Governor of Porto Rico, Covering the Period from May 1, 1900 to May 1, 1901.*

57th Congress, 1st Session, S. Doc. 79. Washington: Government Printing Office, 1901.

United States. Congress. Senate. *Hearings Before the Committee on Pacific Islands and Puerto Rico of the United States Senate on Senate Bill 2264, To Provide a Government for the Island of Puerto Rico, and for Other Purposes.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 147. Washington: Government Printing Office, 1900.

United States. Congress. Senate. *Journal of the Senate of the United States.* 56th Congress, 1st Session. Washington: Government Printing Office, 1900.

United States. Congress. Senate. *Letter from the Secretary of War Transmitting Copy of a Letter from Brig. Gen. George W. Davis, United States Volunteers, Military Governor of Puerto Rico, Together with a Copy of Translation of a Petition from Tobacco Merchants, Growers, and Manufacturers, of Puerto Rico, Asking for Free Trade Relations with the United States.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 195.

United States. Congress. Senate. *Levy and Collection of Taxes in Porto Rico.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 300.

United States. Congress. Senate. *Message from the President of the United States, Relative to the Civil Government of Porto Rico.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 297.

United States. Congress. Senate. *Official Congressional Directory.* 55th Congress, 3rd Session, S. Doc. 4, Part 2. Washington: Government Printing Office, 1899.

United States. Congress. Senate. *Official Congressional Directory.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 15, Part 3. Washington: Government Printing Office, 1900.

United States. Congress. Senate. *Organic Acts for the Territories of the United States, with Notes Thereon. Compiled from Statutes at Large of the Unit-*

ed States: Also, Appendixes Comprising Other Matters Relating to the Government of the Territories. 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 148. Washington: Government Printing Office, 1900.
United States. Congress. Senate. *Report on the Legal Status of the Territory and Inhabitants of the Islands Acquired by the United States During the War With Spain, Considered With Reference to the Territorial Boundaries, the Constitution, and Laws of the United States,* prepared by Charles E. Magoon. 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 234. Washington: Government Printing Office, 1900.
United States. Congress. Senate. *Resolution of Citizens of Suffield, Conn., in Relation to the Duties Between Puerto Rico and the United States.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 56.
United States. Congress. Senate. *The Tariff Schedules Now in Force and Effect in Cuba, Puerto Rico, and the Philippine Islands, Transmitted by the Secretary of War in Response to the Senate Resolution of March 22, 1900.* 56th Congress, 1st Session, S. Doc. 254. Washington: Government Printing Office, 1900.
United States. Congress. Senate. Committee on Pacific Islands and Porto Rico. *Temporary Civil Government for Porto Rico.* Senate Report 249, to accompany S. 2264. 56th Congress, 1st Session.
United States. *Congressional Record,* Vol. XXXIII.
United States. Department of State. *Annual Report of the Governor of Porto Rico for the Fiscal Year Ending June 30, 1907.* Washington: Government Printing Office, 1907.
United States. Department of State. *Annual Report of the Governor of Porto Rico for the Fiscal Year Ended June 30, 1908.* Washington: Government Printing Office, 1909.
United States. *Statutes at Large.* Vol. XV.
United States. *Statutes at Large.* Vol. XXX.
United States. *Statutes at Large.* Vol. XXXI.
United States. War Department. *Customs Tariff and*

Regulations for the Ports in Porto Rico in Possession of the United States. Washington: Government Printing Office, 1898.

United States. War Department, Office Director of Census of Porto Rico. *Report on the Census of Porto Rico, 1899.* Washington: Government Printing Office, 1900.

III. ESTUDIOS

Autobiographies. Biographies, and Collected Papers.

ACHESON, SAM HANNA. *Joe Bailey: The Last Democrat.* New York: The MacMillan Company, 1932.

BOWERS, CLAUDE G. *Beveridge and the Progressive Era.* New York: The Literary Guild, 1932.

BRYAN, WILLIAM JENNINGS, *et al. Republic or Empire: The Philippine Question.* Chicago: The Independence Company, 1899.

BRYAN, WILLIAMS JENNINGS, *et al. The Second Battle or The New Declaration of Independence.* Chicago: W. B. Conkey Company, 1900.

BRYAN, WILLIAM JENNINGS, and BRYAN, MARY BAIRD. *The Memoirs of William Jennings Bryan.* Philadelphia, Chicago, and Washington: The United Publishers of America, 1925.

BUSSY, L. WHITE. *Uncle Joe Cannon: The Story of a Pioneer American.* New York: Henry Holt and Company, 1927.

CARNEGIE, ANDREW. *Autobiography of Andrew Carnegie.* Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1920.

CLARK, CHAMP. *My Quarter Century of American Politics.* 2 vols. New York and London: Harper and Brothers Publishers, 1920.

COOLIDGE, LOUIS A. *Orville H. Platt: An Old-Fashioned Senator.* New York and London: G. P. Putnam's Sons, 1910.

CROLY, HERBERT. *Marcus Alonzo Hanna: His Life and Work.* New York: The MacMillan Company, 1912.

CRUZ MONCLOVA, LIDIO. *Historia de Puerto Rico (Siglo XIX)*, 3 tomos, 6 vols. Río Piedras: Editorial UPR, 1952-1964.
CULLOM, SHELBY M. *Fifty Years of Public Service.* Chicago: A. C. McClurg and Company, 1911.
FORAKER, JOSEPH BENSON. *Notes of a Busy Life.* 2 vols. Cincinnati: Stewart and Kidd Company, 1916.
FUESS, CLAUDE MOORE. *Carl Schurz, Reformer.* New York: Dodd, Mead and Company, 1932.
GOMPERS, SAMUEL. *Seventy Years of Life and Labour: An Autobiography.* 2 vols. London: Hurst and Blackett, Ltd., 1925.
HIBBEN, PAXTON: *The Peerless Leader: William Jennings Bryan.* New York: Farrar and Rinehart, Incorporated, 1929.
HOAR, GEORGE F. *Autobiography of Seventy Years.* 2 vols. New York: Charles Scribner's Sons, 1903.
HOSTOS, EUGENIO MARÍA DE. *Madre Isla.* Vol. V of *Obras Completas.* 22 vols. Habana: Cultural, S. A., s.f.
JESSUP, PHILIP C. *Elihu Root.* 2 vols. New York: Dodd, Mead and Company, 1938.
KING, WILLARD L. *Melville Weston Fuller: Chief Justice of the United States 1888-1910.* New York: The MacMillan Company. 1950.
KOHLSAAT, H. H. *From McKinley to Harding: Personal Recollections of Our Presidents.* New York and London: Charles Scribner's Sons, 1923.
LANG, LOUIS J. (ed.). *The Autobiography of Thomas Collier Platt.* New York: B. W. Dodge and Company, 1910.
LEECH, MARGARET. *In the Days of McKinley.* New York: Harper and Brothers, 1959.
LEOPOLD, RICHARD W. *Elihu Root and the Conservative Tradition.* Boston: Little, Brown and Company, 1954.
MILES, NELSON A. *Serving the Republic: Memoirs of the Civil and Military Life of Nelson A. Miles Lieutenant-General, United States Army.* New York and London: Harper and Brothers, 1911.

MORGAN, H WAYNE. *William McKinley and His America* Syracuse: Syracuse University Press, 1963.

MORISON, ELTING E. (ed.). *The Years of Preparation 1898-1900.* Vol. II of *The Letters of Theodore Roosevelt.* 8 vols. Cambridge: Harvard University Press 1951-1954.

NEVINS, ALLAN. *Grover Cleveland: A Study in Courage.* New York: Dodd, Mead and Company, 1933.

NEVINS, ALLAN (ed.). *Letters of Grover Cleveland.* Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1933.

OLCOTT, CHARLES S. *William McKinley.* 2 vols. Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1916.

PRINGLE, HENRY F. *The Life and Times of William Howard Taft.* 2 vols. New York and Toronto: Farrar and Rinehart, Inc., 1937.

PRINGLE, HENRY F. *Theodore Roosevelt.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1931.

RICHARDSON, LEON BURR. *William E. Chandler, Republican.* New York: Dodd, Mead and Company, 1940.

ROBINSON, WILLIAM A. *Thomas B. Reed, Parliamentarian.* New York: Dodd, Mead and Company, 1930.

ROOT, ELIHU. *The Military and Colonial Policy of the United States: Addresses and Reports.* Collected and edited by Robert Bacon and James Brown Scott. Cambridge: Harvard University Press, 1916.

STEPHENSON, NATHANIEL WRIGHT. *Nelson W. Aldrich: A Leader in American Politics.* New York: Charles Scribner's Sons, 1930.

WALTERS, EVERETT. *Joseph Benson Foraker, An Uncompromising Republican.* Columbus: The Ohio History Press, 1948.

WERNER, M. R. *Bryan.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1929.

WILLIAMS, WAYNE C. *Williams Jennings Bryan: A Study in Political Vindication.* New York: Fleming H. Revell Company, 1923.

IV. OBRAS GENERALES

ALTAMIRA, RAFAEL. *Manual de Historia de España.* Segunda edición corregida y aumentada. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1946.

BLANCO, TOMÁS. *Prontuario Histórico de Puerto Rico.* Segunda edición anotada. San Juan de Puerto Rico: Biblioteca de Autores Puertorriqueños, 1943.

BRAU, SALVADOR. *Historia de Puerto Rico.* Nueva York: D. Appleton y Compañía, 1904.

BROWN, EVERETT SOMERVILLE. *The Constitutional History of the Louisiana Purchase 1803-1812.* Berkeley: University of California Press, 1920.

CHAPMAN, CHARLLES E. *A History of the Cuban Republic.* New York: The MacMillan Company, 1927.

CLARK, VICTOR S. *et al. Porto Rico and Its Problems.* Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1930.

COLL Y TOSTE, CAYETANO. *Reseña del Estado Social, Económico e Industrial de la Isla de Puerto-Rico al Tomar Posesión de Ella los Estados Unidos.* Puerto Rico: Imprenta de la «Correspondencia», 1899.

Comité Cubano Pro Libertad de Patriotas Puertorriqueños. *Por la Independencia de Puerto Rico — Por la Libertad de Sus Patriotas.* La Habana: Publicaciones del Comité Cubano Pro Libertad de Patriotas Puertorriqueños, 1939.

DIFFIE, BAILEY W., and DIFFIE, JUSTINE WHITFIELD. *Porto Rico: A Broken Pledge.* New York: The Vanguard Press, 1931.

DULLES, FOSTER RHEA. *The Imperial Years.* New York: Thomas Y. Crowell Company, 1956.

DUNN, ARTHUR WALLACE. *From Harrison to Harding.* 2 vols. New York and London: G. P. Putnam's Sons, 1922.

DUNNE, FINLEY PETER. *Mr. Dooley's Opinions.* New York: R. N. Russell, 1901.

DUNNE, FINLEY PETER. *Observations by Mr. Dooley.*

New York and London: Harper and Brothers Publishers, 1902.

HANSON, EARL PARKER. *Transformation: The Story of Modern Puerto Rico.* New York: Simon and Sonuster, 1955.

HAYNES, GEORGE H. *The Senate of the United States: Its History and Practice.* 2 vols. Boston: Houghton Mifflin Company, 1938.

HOFSTADTER, RICHARD. *The American Political Tradition and the Men Who Made It.* New York: Vintage Books, 1956.

KELLY, ALFRED H., and HARBISON, WINFRED A. *The American Constitution: Its Origins and Development.* Revised Edition. New York: W. W. Norton and Company Inc., 1955.

MILLER, PAUL G. *Historia de Puerto Rico.* Nueva York y Chicago: Rand McNally y Compania, 1922.

MILLIS, WALTER. *The Martial Spirit: A Study of Our War With Spain.* Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1931.

MIXER, KNOWLTON. *Porto Rico: History and Conditions; Social, Economic and Political.* New York: The MacMillan Company, 1926.

MOON, PARKER THOMAS. *Imperialism and World Politics.* New York: The MacMillan Company, 1926.

MOOS, MALCOLM. *The Republicans: A History of Their Party.* New York: Random House, 1956. (

PETRULLO, VINCENZO. *Puerto Rican Paradox.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1947.

PORTER, KIRK H. and JOHNSON, DONALD BRUCE. *National Party Platforms, 1840-1956.* Urbana: The University of Illinois Press, 1956.

PRATT, JULIUS W. *America's Colonial Experiment: How The United States Gained, Governed, and in Part Gave Away a Colonial Empire.* New York: Prentice Hall Inc., 1950.

PRATT, JULIUS W. *Expansionists of 1898: The Acquisition of Hawaii and the Spanish Islands.* Baltimore: John Hopkins Press, 1936.

RHODES, JAMES FORD. *The McKinley and Roosevelt*

Administrations 1897-1909. New York: The McMillan Company, 1922

ROBINSON, EDGAR EUGENE. *The Presidential Vote 1896-1932.* California: Stanford University Press, 1947.

RODELL, FRED. *Nine Men: A Political History of the Supreme Court from 1790 to 1955.* New York: Random House, 1955.

ROOSEVELT, THEODORE. *Colonial Policies of the United States.* Garden City: Doubleday, Doran and Company, 1937.

ROSEBOOM, EUGENE H. *A History of Presidential Elections.* New York: The MacMillan Company, 1957.

ROWE, L. S. *The United States and Porto Rico.* New York: Longmans, Green, and Company, 1904.

STEWARD, JULIAN H. *et al. The People of Puerto Rico.* Urbana: University of Illinois Press, 1956.

SWISHER, CARL BRENT. *American Constitutional Development.* 2nd edition. Boston: Houghton Mifflin Company, 1954.

TARBELL, IDA M. *The Tariff in Our Times.* New York: The MacMillan Company, 1911.

TAUSSIG, FRANK WILLIAM. *Some Aspects of the Tariff Questions.* Harvard Economic Studies, Vol. XLI. Cambridge: Harvard University Press, 1915.

TAUSSIG, FRANK WILLIAM. *The Tariff History of the United States.* 8th edition. New York and London: G. P. Putnam's Sons, 1931.

THOMPSON, CHARLES WILLIS. *Party Leaders of the Time.* New York: G. W. Dillingham Company, 1906.

VAN MIDDELDYK, R. A. *The History of Puerto Rico From the Spanish Discovery to the American Occupation.* New York: D. Appleton and Company, 1903.

WARREN, CHARLES. *The Supreme Court in United States History.* 3 vols. Boston: Little, Brown and Company, 1922.

WEINBERG, ALBERT K. *Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History.* Baltimore: The John Hopkins Press, 1935.

WHITE, WILLIAM ALLEN. *Masks in a Pageant.* New York: The MacMillan Company, 1930.

WILLOUGHBY, WILLIAM FRANKLIN. *Territories and Dependencies of the United States*. New York: The Century Company, 1905.
WILSON, EDWARD S. *Political Development of Porto Rico*. Columbus: Fred J. Heer, Publisher, 1905.

V. REVISTAS

The American Monthly Review of Reviews (New York), XXI (January-June, 1900).
Harper's Weekly (New York), XLIV (January-December, 1900).
The Independent (New York), LII (January-December, 1900).
The Literary Digest (New York), XX (January-June, 1900).
The Nation (New York), LXX (January-June, 1900), and LXXI (July-December, 1900).
The Outlook (New York), LXIV (January-April, 1900).
Public Opinion (Washington), XXIX (July-December, 1900).

VI. ARTÍCULOS

AMES, AZEL. «Effect of the Proposed Porto Rican Tariff», *The Independent*, LII (March 15, 1900), 637-640.
BAILEY, THOMAS A. «Was the Presidential Election of 1900 a Mandate on Imperialism?», *The Mississippi Valley Historical Review*, XXIV (June 1937), 43-52.
BRYAN, WILLIAM JENNINGS. «The Election of 1900», *The North American Review*, CLXXI (December, 1900).
BRYAN, WILLIAM JENNINGS. «The Issue in the Presidential Campaign», *The North American Review*, CLXX (June, 1900), 753-771.
BURGESS, JOHN W. «The Decision of the Supreme Court in the Insular Cases», *Political Science Quarterly*, XVI (September, 1901), 486-504.

CARROLL, HENRY K. «How Shall Puerto Rico Be Governed?», *The Forum*, XXVIII (November, 1899), 257-267.

CARTER, CLARENCE E. «Apprenticeship for American Statehood», *The Department of State Bulletin*, XII (June 17, 1945), 1109-1114.

COUDERT, FREDERIC R. «The Evolution of the Doctrine of Territorial Incorporation», *American Law Review*, LX (November-December, 1926), 801-864.

CURTI, MERLE EUGENE. «Bryan and World Peace», *Smith College Studies in History*, XVI (April-July, 1931), 107-262.

CURTIS, H. G. «Government for Our New Possessions», *The Outlook*, LXIV (February 10, 1900), 353-356.

CURTIS, H. G. «The Status of Puerto Rico», *The Forum*, XXVIII (December, 1899), 403-411.

DAVIS, GEORGE W. «Our Policy Toward Porto Rico», *The Independent*, LII (January 18, 1900), 161-162.

FORAKER, JOSEPH B. «The United States and Puerto Rico», *The North American Review*, CLXX (April, 1900), 464-471.

HANSEN, MILLARD, and WELLS, HENRY (eds.). «Puerto Rico: A Study in Democratic Development», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CCLXXXV (January, 1953), 1-166.

HARRINGTON, FRED H. «The Anti-Imperialist Movement in the United States», *The Mississippi Valley Historical Review*, XXII (September, 1935), 211-230.

HOPKINS, ALBERT J. «The Puerto Rican Relief Bill», *The Forum*, XXIX (April, 1900), 139-146.

KENDRICK, BENJAMIN B. «McKinley and Foraker», *Political Science Quarterly*, XXXI (December, 1916), 590-604.

PETTUS, EDMUND W. «The Porto Rican Bill», *The Independent*, LII (March 15, 1900), 640-641.

PLATT, ORVILLE H. «Cuba's Claim Upon the United States», *The North American Review*, CLXXV (August, 1902), 145-151.

PORTER, ROBERT P. «The Tariff Policy of Our New Possessions», *The Annals of the American Acade-*

my of Political and Social Science, XV (Supplement, May, 1900), 171-184.
«The Question of Porto Rico», *The Yale Review*, VIII (February, 1900), 355-359.
RICHARDSON, JAMES D. «Is Porto Rico a Part of the United States?», *The Independent*, LII (February, 22, 1900), 467-469.
ROSS, JONATHAN. «Our Treaty Relations to Porto Rico and the Philippines», *The Independent*, LII (March 22, 1900), 693-694.

INDICE

PREFACIO 5

CAPÍTULO I: Introducción 7

CAPÍTULO II: Puerto Rico: Antecedentes de la política colonial 13

I. Herencia política 13
II. Herencia económica y social . . 34

CAPÍTULO III: Los Estados Unidos: Los antecedentes de la política colonial . . . 47

I. Las disposiciones de la Ley Foraker 48
II. El Tribunal Supremo y la práctica antes de 1900 55
III. El gobierno militar en Puerto Rico 65

CAPÍTULO IV: La Ley Foraker: Establecimiento del Gobierno Civil 75

I. Propuestas para establecer un Gobierno Civil 75

CAPÍTULO V: Los grupos de intereses y la tarifa para Puerto Rico 99

CAPÍTULO VI: El ejecutivo y la tarifa puertorriqueña 113

CAPÍTULO VII: El Congreso y la tarifa puertorriqueña 129

I. Los motivos de los partidos políticos 129
II. Los debates en el Congreso . . . 134

CAPÍTULO VIII: La mecánica del triunfo . . 181

CAPÍTULO IX: La ratificación de la política colonial 209

I. La elección de 1900 210
II. El tribunal supremo y los *casos insulares* 223

CAPÍTULO X: Conclusión 259

BIBLIOGRAFÍA 269

Este libro acabóse de imprimir el día 12 de marzo de 1975, en el complejo de Artes Gráficas MEDINACELI, S. A., General Sanjurjo, 53, Barcelona-12 (España)